

## ROZDZIAŁ 28

# REGULACJA NA RZECZ KONKURENCJI NA RYNKU USŁUG TELEKOMUNIKACYJNYCH

### 1. Wstęp

Pod koniec XX wieku w skali globalnej rozpoczął się proces liberalizacji na rynku usług telekomunikacyjnych, który polega na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi konkurencji. Niski poziom rozwoju sektora telekomunikacyjnego a także wejście Polski w struktury Unii Europejskiej to czynniki, które wpływają na przeprowadzanie zmian również na polskim rynku usług telekomunikacyjnych. Pierwszym etapem liberalizacji było uchwalenie Ustawy o łączności w 1990 roku<sup>1</sup>, która umożliwiała wejście na rynek lokalny alternatywnym operatorom a także powstanie i prywatyzacja Telekomunikacji Polskiej S.A. Dzięki niej kluczowe miejsce na rynku usług telekomunikacyjnych zaczęli zajmować także operatorzy telefonii komórkowej GSM oraz operatorzy telewizji kablowej. Kolejne regulacje ujmowane w Ustawie z 2000<sup>2</sup>, ale przede wszystkim te zawarte w obecnie obowiązującej Ustawie z 2004<sup>3</sup> roku stanowią konsekwencję implementacji uregulowań prawnych Unii Europejskiej (EU), które tworzą warunki dla rozwoju w Polsce w warunkach konkurencji nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej, integrującej usługi telekomunikacyjne, informacyjne i audiowizualne oraz umożliwiają dostęp do europejskich i światowych sieci i usług telekomunikacyjnych.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy zagadnienia regulacji w szczególności odnoszącej się do rynku usług telekomunikacyjnych a także, na przykładzie telefonii stacjonarnej i ruchomej, przedstawienie jej skutków.

### 2. Ekonomiczna regulacja państwa

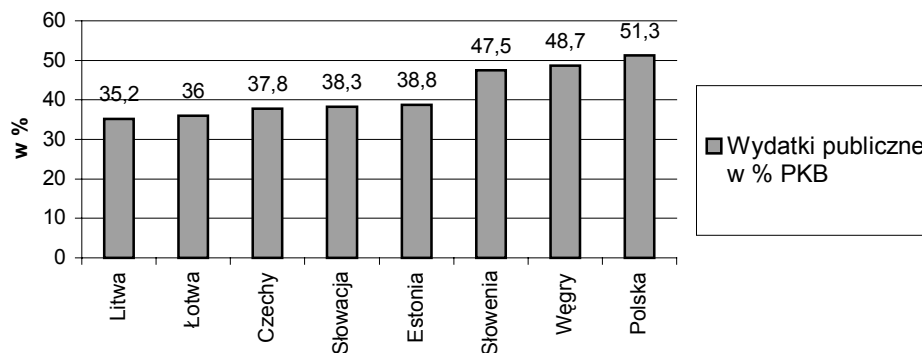
Interwencjonizm państwowy miał swoje początki od chwili pojawienia się hierarchii w grupie, która wyłaniała władzę i poddanych. Z biegiem czasu ta zależność zmieniła się w kierunku relacji rząd – obywatele. Oczywiście w różnych okresach rola państwa była inna: od tej sprowadzającej się do utrzymywania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, aż po głęboką ingerencję w życie społeczno-gospodarcze. Obecnie ingerencja państwa przejawia się głównie przez zakładanie przedsiębiorstw państwowych, uruchamianie funduszy państwowych na działalność gospodarczą, dokonywanie inwestycji państwowych, stosowanie odpowiednich instrumentów polityki fiskalnej i monetarnej w celu osiągnięcia wzrostu gospodarczego i pełnego zatrudnienia. Interwencjonizm państwowy jest obecny w różnym stopniu niemalże we wszystkich krajach świata. Skalę interwencjonizmu państwowego mierzonego wydatkami publicznymi jako % PKB w krajach środkowoeuropejskich, będących od 1 maja 2004 roku członkami UE przedstawia wykres 1.

---

<sup>1</sup> Dz. U. nr 86, poz. 504.

<sup>2</sup> Ustawa Prawo telekomunikacyjne z dnia 21 lipca 2000 roku, (Dz. U. nr. 73, poz. 852 z późn. zm.)

<sup>3</sup> Ustawa Prawo telekomunikacyjne z dnia 16 lipca 2004 roku, (Dz. U. nr.171, poz. 1800 z późn. zm.)



Wykres 1 Wydatki publiczne w % PKB w wybranych krajach Europy Środkowej w 2004 roku

Źródło: [www.rzeczpospolita.pl](http://www.rzeczpospolita.pl)

Państwo prowadzi systemową politykę gospodarczą, która oznacza zmianę – zwiększenie lub zmniejszenie – stopnia kontroli państwa nad rynkową alokacją zasobów, osłabianie lub zwiększanie regulacji ze strony rządu. Regulacja oznacza specyficzne ramy instytucjonalne zaprojektowane w celu zapewnienia kontroli i nadzoru rządu nad firmami w poszczególnych przemysłach, w szczególności w tych społecznie użytecznych<sup>4</sup>. Do takich należą usługi telekomunikacyjne. W literaturze ekonomii można odszukać różne teorie regulacji. Jedną z nich jest teoria grup interesu Stiglera: z reguły regulacja najczęściej występuje w przemyśle i jest ona zaprojektowana dla osiągnięcia przez niego określonych korzyści. Regulacja dla Stiglera jest użyciem przez państwo jego władzy, by zmusić do określonego działania. W ten sposób regulacja może przybrać prawie każdą formę, aby osiągnąć określony cel. Stigler definiuje 4 podstawowe kategorie regulacji: subwencjonowanie bezpośrednie, kontrola wejścia na rynek, polityka komplementarności dóbr i kontrola cen. Istotą regulacji jest oddziaływanie przez państwo głównie na przedsiębiorstwa użyteczności publicznej<sup>5</sup>.

Istnieją dwa cele regulacji, albo poprawa efektywności rynku, albo redystrybucja dochodu. Większość ekonomistów uważa, że przewodnim celem regulacji powinna być efektywność ekonomiczna<sup>6</sup>. Najczęściej akceptowaną przez ekonomistów koncepcją efektywności rynku jest efektywność w sensie Pareto, w której na rynku ukształtuje się taka sytuacja, że nie można powiększyć czyjegoś dobrobytu bez pomniejszenia dobrobytu kogoś innego. Praktycznie każda regulacja przynosi zmianę tych warunków. Oznacza to, że regulacji towarzyszy redystrybucja dochodu nawet wówczas, kiedy nie jest jej celem<sup>7</sup>.

Udział państwa jako aktywnego podmiotu na rynku może być uzależniony od sprawności rynku. Sprawność rynku rozumiana jako zdolność do dynamicznego optymalizowania produkcji jest zdeterminowana przez określoną formę rynku<sup>8</sup>. Efektywność jest samoistnie osiągnięta przez rynek, o ile jest to rynek doskonale konkurencyjny, a więc gdy: istnieje swoboda wejścia i wyjścia z rynku, produkt jest homogeniczny, istnieje doskonała informacja, koszty transakcyjne są zerowe, nie ma efektów zewnętrznych, a konsumenci i producenci są cenobiorcami<sup>9</sup>. Jeśli któreś z tych założeń nie jest spełnione, to równowaga,

<sup>4</sup> P. Jasiński, *Regulacja a transformacja systemowa. Zarys problematyki*, INE PAN, Warszawa 1996, s. 35.

<sup>5</sup> D. F. Spulber, *Regulation and Markets*, The MIT Press, Cambridge, London 1989, s. 24.

<sup>6</sup> D. Carlton, J. Perloff, *Modern Industrial Organizations*, Addison Wesley Longman, 1999, s. 652.

<sup>7</sup> S. Kruk, *Podstawy teorii regulacji*, Prawo i ekonomia w telekomunikacji 2003, nr 3, s. 2.

<sup>8</sup> W. Jakóbiak, *Zmiany systemowe a struktura gospodarki w Polsce*, PWN, Warszawa 2000, s. 63.

<sup>9</sup> J. Rączka, *Dlaczego państwo reguluje rynki-pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, *Ekonomista* 2002, nr 3 s. 414.

która się ustali na rynku, nie będzie optymalna w sensie Pareto. Tradycyjnie w teorii ekonomii taka sytuacja oznacza, że zadanie wyceny przypada regulatorowi, jako że zachodzi potrzeba naprawy „błędu rynkowego”<sup>10</sup>. Regulacja na rzecz konkurencji może być traktowana jako antykonkurencyjna, gdyż często jej skutkiem jest nierówne traktowanie poszczególnych podmiotów na rynku. Aby powstrzymać regulację od bycia narzędziem niszczącym konkurencję wymaga to od regulatora czujnej uwagi. Z kolei według niektórych krytyków, takich jak R. Nader „nikt nie bierze pod uwagę faktu, że komisje regulacyjne dogadują się z firmami, których działanie powinny regulować i robią to na koszt społeczeństwa”<sup>11</sup>. Regulacja państwa może okazać się nieskuteczna, jeżeli:

- przedsiębiorstwa w regulowanych branżach nie są zainteresowane minimalizacją kosztów, gdyż stanowią one podstawę określania ceny przez państwo,
- przedsiębiorstwa posiadają monopol informacyjny i wykorzystują go w celu uzyskania dotacji czy wyższej ceny,
- rząd, działając jako regulator musi monitorować regulowane przedsiębiorstwa, rośnie biurokracja, korupcja,
- brak konkurencji w regulowanych branżach pogłębia spadek efektywności regulowanych przedsiębiorstw<sup>12</sup>.

Ważną kwestią mającą wpływ na skuteczność regulacji to czynnik czasu. Proces regulacyjny charakteryzuje się dużymi opóźnieniami. W wielu regulowanych branżach podwyżka lub obniżka stawki może być rozważana całymi miesiącami, zanim Regulator podejmie decyzję. Jeżeli takie decyzje wywołują protesty, to procedury mogą się ciągnąć latami.

### 3. Regulacja w telekomunikacji

Wiele firm na świecie działających na rynku telekomunikacyjnym do 1990 roku działało w warunkach monopolu. Monopol umożliwiał narodowemu operatorowi oferowanie swoich usług dla całego społeczeństwa. Taka polityka wynikała z przekonania o wysokich kosztach wejścia i kosztach stałych związanych ze świadczeniem usług. Już na początku XX zaczęto dowodzić, że rynki telekomunikacyjne nie są naturalnymi monopolami. Wynikało to przede wszystkim ze stosowania przez przedsiębiorstwa telekomunikacyjne nowoczesnych rozwiązań technicznych i technologicznych umożliwiających dotarcie do użytkownika niekoniecznie za pomocą linii telefonicznych, a np. przez sieci GSM czy telewizji kablowej. Z tego też wysunął się wniosek, że kwestia określonej regulacji, a nie problemów technicznych i ekonomicznych wpływa na funkcjonowanie rynku. To właśnie postęp techniczny stał się przyczyną naturalnej śmierci naturalnego monopolu<sup>13</sup>. Stało się zatem jasne, że należy pozwolić na wejście na te rynki konkurencji, korzystając jednocześnie z możliwości regulacji<sup>14</sup>, co najszybciej zaczęto wprowadzać w USA i w Wielkiej Brytanii. Mamy więc do czynienia w regulacją na rzecz konkurencji.

Duże znaczenie na rynku usług telekomunikacyjnych odgrywają instytucje regulacyjne. Tworzenie niezależnych instytucji regulacyjnych stanowi wyraźny trend na rynkach światowych, co przedstawia wykres 1.

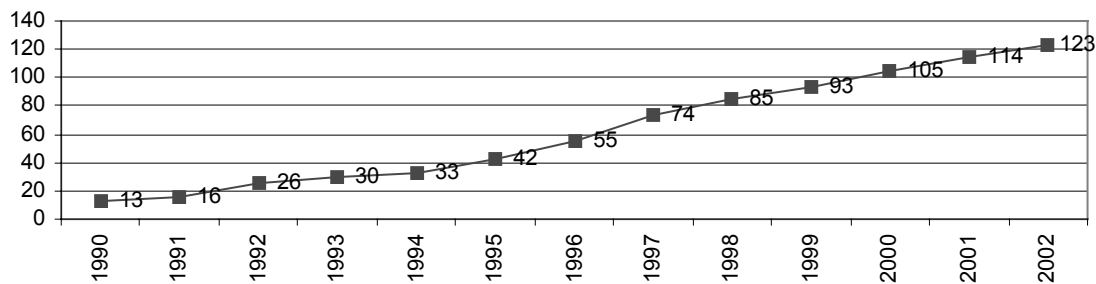
<sup>10</sup> B. Klimczak, Mikroekonomia, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 342

<sup>11</sup> E. Monsfield, Podstawy mikroekonomii, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2002, s. 196.

<sup>12</sup> B. Kilczmak, op. cit., s. 351.

<sup>13</sup> J.M. Naftel, The natural death of natural monopoly: competition in EC telecommunications after the Telecommunications Terminals Judgment, European Competition Law Review, 1993, s. 105 - 113.

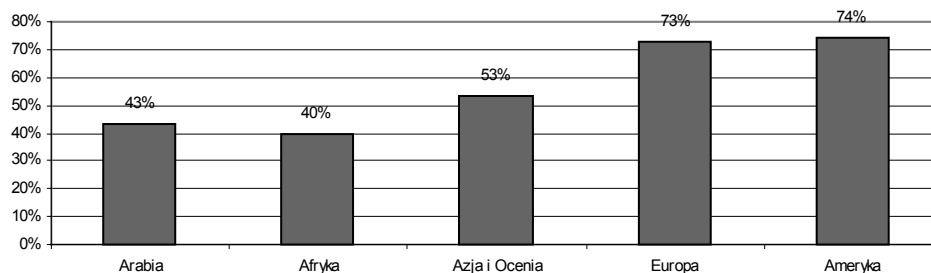
<sup>14</sup> N. Economides, The Telecommunications Act of 1996 and Its Impact, Japan and the World Economy, vol. 11, no. 3, 1999, s. 3.



Wykres 2 Liczba instytucji regulacyjnych na rynku usług telekomunikacyjnych na świecie w latach 1990-2002

Źródło: Trends in telecommunications reform 2003, ITU, Geneva, Switzerland, s. 15.

W wielu krajach w pierwszej fazie liberalizacji zdecydowano się na prywatyzację operatorów narodowych. Udział prywatnych bądź częściowo sprywatyzowanych operatorów narodowych na świecie przedstawia wykres 3.



Wykres 3 Udział prywatnych bądź częściowo sprywatyzowanych operatorów narodowych na świecie w 2003 roku

Źródło: Trends in telecommunications reform 2003, op. cit., s. 2.

Wraz z prywatyzacją narodowych operatorów zaczęto dokonywać odpowiednich zmian w zapisach ustaw dotyczących rynku usług telekomunikacyjnych, które umożliwiły wejście na rynek nowym operatorom. Niwelowanie barier wejścia na rynek dla nowych operatorów a także kreowanie konkurencji przez odpowiednią politykę Regulatora można wytłumaczyć za pomocą teorii grup interesu bądź przechwycenia. Grupa operatorów alternatywnych bądź użytkowników zorganizowała się tak skutecznie, że zdołała przekonać państwo do zmian w regulacji rynku, ale nie całkowitego wycofania się państwa z rynku usług telekomunikacyjnych. Konieczność stosowania regulacji prokonkurencyjnej wynika z wcześniejszej formy rynku, która stawiała monopolistę w lepszej sytuacji od konkurentów. Istniały przesłanki by sądzić, że zasiedziały operator użyje swojej pozycji na rynku, aby dyskryminować konkurencję, np. przez określenie cen na usługi wykorzystując przy tym metodę subwencjonowania skośnego. W ostateczności operator bez odpowiednich regulacji mógłby po prostu odmówić łączenia z sieciami nowego operatora<sup>15</sup>.

Regulacja rynku telekomunikacyjnego polegająca tylko na demonopolizacji prawnej nie powodowała praktycznego ograniczenia roli dotychczasowego monopolisty. Zadania regulacyjne są więc na etapie liberalizacji monopolistycznego rynku znaczenie bardziej

<sup>15</sup> N. Economides, G. Lopomo, G. Woroch, Regulatory pricing rules to neutralize network dominance, EC-96-14, 1996, s. 3.

rozbudowane niż w przypadku rynków, w których prawidłowo funkcjonuje konkurencja. W momencie zniesienia praw wyłączności dotychczasowy monopolista jest nim nadal, ponieważ nadal dysponuje rozbudowaną siecią pokrywającą całą lub większość terytorium oraz dostępem do wszystkich dotychczasowych użytkowników i wiedzę o strukturze, dynamice i elastyczności popytu na usługi telekomunikacyjne. Jeżeli będzie w stanie zagwarantować poziom usług wszystkim chętnym, to wówczas jego pozycja na rynku pozostanie przez dłuższy czas bardzo silna. Regulator jest więc potrzebny do ochrony nowych operatorów przed tym niewspółmiernie silnym graczem rynkowym. Kluczowe miejsce odgrywa tu zagadnienie współpracy międzyoperatorskiej i dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej<sup>16</sup>. Aby wprowadzić realną konkurencję do przemysłów sieci, w tym telekomunikacji konieczne jest, aby została stworzona możliwość uzyskania dostępu do użytkowników innego operatora, np. poprzez prefiks, a także części infrastruktury innego operatora. Jak uregulować dostęp do sieci stał się jednym z najtrudniejszych zagadnień w ekonomii regulacyjnej. Pierwotnie dominujący operatorzy nie mają motywacji, aby umożliwić dostęp do ich infrastruktury innym operatorom. Dlatego szczególnie warunki współpracy, dostępu, połączeń sieci, cenniki połączeń stanowią obszar zainteresowania polityki regulatorów w telekomunikacji<sup>17</sup>. Rozwiązaniem problemu dostępu może być rozwój telefonii mobilnej czy telewizji kablowej.

### 3. Regulacja rynku usług telekomunikacyjnych w UE

Od 1 maja 2004 roku Polska jest członkiem UE, co powoduje konieczność realizacji określonej polityki gospodarczej na rynku usług telekomunikacyjnych. W UE dwa elementy polityki telekomunikacyjnej: regulacja i konkurencja stały się wobec siebie komplementarne co ma swój wyraz w pojęciu regulacji na rzecz konkurencji. Polityka ta zorientowana jest na realizację dwóch podstawowych celów:

- stworzenie jednolitego rynku sprzętu i usług przy jednoczesnym zachowaniu konkurencji w realizacji tych usług,
- zapewnienie optymalnego rozwoju tego rynku, zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i jego pozycji na międzynarodowym rynku telekomunikacyjnym.

W nowych regulacjach UE, które w większości weszły w życie w 2003 roku, wprowadzono wiele nowych istotnych cech systemu prawa, które mają w przyszłości służyć dalszemu kształtowaniu rynku telekomunikacyjnego<sup>18</sup>:

- konsument jako wartość nadrzędna,
- zreformowanie ostatnich instytucji prawnych mogących negatywnie oddziaływać na rozwój konkurencji, np. mechanizm finansowania usługi powszechnej,
- uznanie poziomu konkurencji niektórych segmentów za usprawiedliwiający stopniowe wycofywanie się z poszczególnych regulacji ex-ante na rzecz prawa konkurencji i wiążąca się z tym zmiana treści pojęcia pozycji znaczącej,
- dostosowanie obowiązków związanych z pozycją na rynku konkretnego operatora, co wymaga znacznej elastyczności prawa i wiedzy organu,
- wprowadzenie pojęcia dostępu do sieci jako pojęcia nadrzędnego nad interkonektem i doprowadzenie w ten sposób do objęcia wszystkich operatorów i usługodawców

<sup>16</sup> J. Holm, *Regulating Network Access Prices under Uncertainty and Increasing Competition-The Case of Telecommunications and Local Loop Unbundling in the EU*, Brigitte Sloth University of Copenhagen Institute of Economics, 2000, s. 2.

<sup>17</sup> I. Vogelsang, *Price Regulation of Access to Telecommunications Networks*, Department of Economics, Boston University, s. 6.

<sup>18</sup> *Perspektywy polskiego rynku telekomunikacyjnego (liberalizacja, regulacja, technologie)*, raport Instytutu III Rzeczypospolitej I Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk/Warszawa 2003, s. 133.

działających w obszarze telekomunikacji elektronicznej prawa do korzystania z sieci operatora znaczącego, co znacznie poszerza wybór dla użytkownika końcowego,

- potwierdzenie rezygnacji z ostatnich barier wejścia na rynek dostępu do rynku, w tym z systemu licencji indywidualnych.

Następuje w nich stopniowe przechodzenie od regulacji sektorowej na rzecz regulacji antymonopolowej. Związane jest to z rozszerzeniem się obszarów wolnej konkurencji. Zmiany dyrektyw dotyczących rynku usług telekomunikacyjnych przedstawia tabela 1.

Tabela 1

## Porównanie dyrektyw UE

Stare Dyrektywy 1990-2000	Nowe Dyrektywy 2003
Dotyczy sieci i usług telekomunikacyjnych	Dotyczą sieci i usług komunikacji elektronicznej, w tym radiodifuzji
Pozycja znacząca ustalona specyficznie dla sektora, domniemanie pozycji do 25% udziału rynku	Znaczący udział w rynku badany i oceniany metodami klasycznej analizy antymonopolowej, z praktyki wynika próg 40% jako próg jako próg domniemania pozycji
Licencje indywidualne na usługi telefonii głosowej, sieci publiczne i częstotliwości, pozostałe – zezwolenia ogólne	Wyłącznie zezwolenie ogólne. Decyzje dodatkowe mogą dotyczyć przydziału spektrum lub numeracji
Rozpoczęcie usług po 4 tygodniach od zgłoszenia działalności (zezwoenie ogólne)	Brak okresu karencyjnego, rozpoczęcie działalności w momencie zgłoszenia
Więcej warunków i obowiązków wykonywania działalności	Zamknięta i krótka lista obowiązków i warunków w aneksie do dyrektywy
Brak nadzoru Komisji Europejskiej nad krajowymi organami regulacyjnymi	Nadzór Komisji Europejskiej nad krajowymi organami regulacyjnymi, prawo weta
Prawo drogi tylko dla operatora publicznego	Prawo drogi dla operatorów niepublicznych
Zakres usługi powszechnej: telefonia, fax, przesył danych w paśmie fonicznym	Telefonia, fax, przesył danych w paśmie fonicznym, dostęp do Internetu
Fundusz Usług Powszechnych – składki wszystkich operatorów	Fundusz Usług Powszechnych – wszyscy operatorzy lub źródła budżetowe
Przenoszalność numerów – tylko w telefonii stacjonarnej	Przenaszalność numerów także z telefonii ruchomej
Interconnect jako podstawa stosunków międzyoperatorskich	Dostęp jak podstawa stosunków pomiędzy operatorami i dostawcami usług komunikacji elektronicznej
Obowiązki z zakresu dostępu – operatorzy znaczący	Obowiązki z zakresu dostępu – każdy operator, jeżeli organ uzna, że leży to w interesie konsumentów
Obowiązki ustalone ogólnie wobec notyfikowanych operatorów	Obowiązki nakładane w zależności od potrzeb i konkretnej sytuacji
Ochrona danych – tylko osoba fizyczna	Ochrona danych – także osoby prawne

Źródło: A. Streżyńska, Stary i nowy porządek regulacyjny Unii Europejskiej, Świat telekomunikacji 2003, nr 6, s. 25

Regulator ma przede wszystkim czuwać nad współpracą między operatorami telekomunikacyjnymi, polegającą m.in. na wzajemnym udostępnianiu sieci i wydawać zezwolenia na działalność telekomunikacyjną. W Polsce organem, który zapewnia realizację polityki gospodarczej na rynku usług telekomunikacyjnych jest Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTiP). Zgodnie z uregulowaniami nowego Prawa telekomunikacyjnego z 2004 roku Prezes URTiP jest wyposażony w wiele narzędzi regulacyjnych w fazie przejściowej między powstawaniem konkurencji a fazą pełnej konkurencji. W starym porządku Prezes URTiP miał pełnić przede wszystkim funkcję strażnika prawa telekomunikacyjnego oraz arbitra w sprawach spornych. Nowe prawo telekomunikacyjne wymusza na regulatorze większą aktywność. Zadaniem Prezesa jest obserwacja, analiza i ocena funkcjonowania właściwych rynków telekomunikacyjnych oraz

podejmowanie działań regulacyjnych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych rynków. Prezes ma oceniać, czy dane rynki wymagają regulacji czy nie – oczywiście wszystko w granicach prawa. Ma on na celu wspieranie konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i usług telekomunikacyjnych a także wspieranie rozwoju nowych technik i technologii telekomunikacyjnych, zapewnienie ładu w gospodarce numeracjami, częstotliwościami oraz zasobami orbitalnymi, zapewnienie użytkownikom maksymalnych korzyść w zakresie różnorodności, ceny, jakości usług a także zapewnienie naturalności technologicznej.

Osiągnięciu tych celów mają służyć kompetencje<sup>19</sup>:

- a) analiza i ocena funkcjonowania rynków,
- b) ustalanie znaczącej pozycji rynkowej przedsiębiorców telekomunikacyjnych,
- c) nakładanie obowiązków regulacyjnych na przedsiębiorstwa telekomunikacyjne, np.: prowadzenie rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów, dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej, obowiązek przedkładania planów taryfowych do zatwierdzenia.
- d) rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi,
- e) prowadzenie postępowań konsultacyjnych,
- f) prowadzenie postępowań konsolidacyjnych,
- g) gospodarowanie zasobami częstotliwości, numeracji oraz zasobami orbitalnymi,
- h) współpraca z KE oraz organizacjami regulacyjnymi innych państw,
- i) prawo żądania informacji od przedsiębiorstw telekomunikacyjnych
- j) ogłaszanie rocznego raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego.

Kwestie wyboru między prawem sektorowym a prawem antymonopolowym wprowadzanych już w najbardziej zliberalizowanych krajach świata wydają się w Polsce jeszcze za wczesne. Wydaje się jednak celowa taka zmiana prawa, aby regulacjami zostały objęte wszystkie sieci i usługi, niezależnie od technologii, co w dyrektywach UE zostało wyrażone poprzez zmianę nazewnictwa na sieci i usługi komunikacji elektronicznej. Implikacją tego podejścia mogłoby być utworzenie jednego organu regulacyjnego, łączącego kompetencje regulacji wszelkich sieci i usług komunikacji elektronicznej. Regulacje dotyczące treści powinny być ujęte w różnych ustawach.

#### **4. Skutki zmian w funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce**

Nowe Prawo telekomunikacyjne implementujące ostatni pakiet regulacyjny UE jest dalszym odchodzeniem od sztywnej regulacji rynku usług telekomunikacyjnych do regulacji prokonkurencyjnej, uwzględniającej aktualne potrzeby rynku, tzn. wprowadzenie regulacji tylko tam, gdzie mechanizm konkurencji zawodzi. W procesie liberalizacji rynku usług telekomunikacyjnych istotne znaczenie mają określone skutki tego procesu: np. demonopolizacja rynku, podnoszenie jakości usług, obniżanie cen.

Prezes URTiP kontynuuje liberalną politykę dopuszczania na polski rynek nowych podmiotów, głównie wśród operatorów telefonii stacjonarnej i telewizji kablowej, choć ostatecznie decyzje Regulatora dotyczą także telefonii GSM i UMTS. Tylko w okresie od 3 września do końca 2004 roku wpisanych do rejestru zostało 459 przedsiębiorstw telekomunikacyjnych. Ma to niewątpliwy wpływ na demonopolizację rynku.

<sup>19</sup> J Łobudzka, Kompetencje Prezesa URTiP, Prawo i ekonomia w telekomunikacji 2004, nr 7-8, s. 28.

Tabela 2

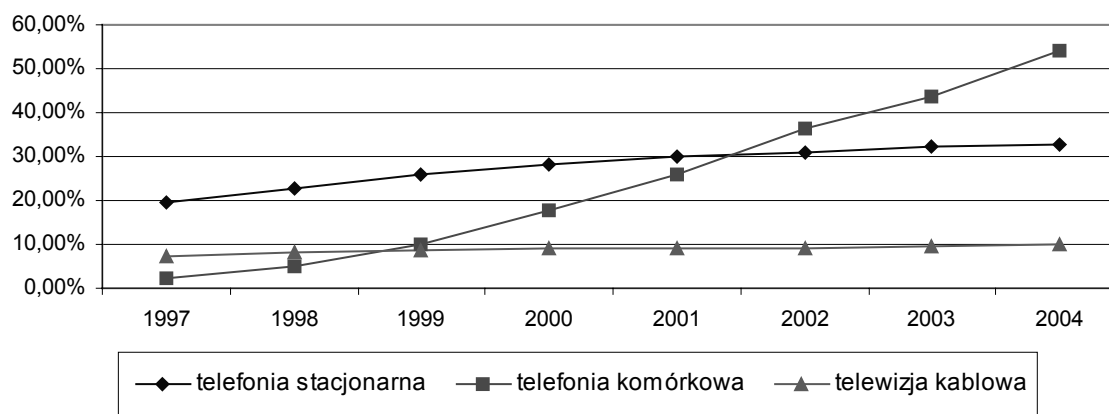
## Demonopolizacja w poszczególnych segmentach usług w Polsce

Kraj	Telefoniczne połączenia lokalne	Telefoniczne połączenia międzystrefowe, międzynarodowe, i na komórkę	Telefonia ruchoma	Usługi dodane
1990	Monopol	Monopol	Monopol	Monopol
1995	Duopol	Monopol	Oligopol	Konkurencja monopolistyczna
2004	Konkurencja monopolistyczna	Konkurencja monopolistyczna	Oligopol	Konkurencja monopolistyczna

Źródło: opracowanie własne

Oczywiście mimo dalszej liberalizacji prowadzenie działalności telekomunikacyjnej wiąże się nadal z pewnymi obowiązkami, określonymi w prawie co sprawia, że jest to nadal działalność regulowana. Szczególne znaczenie ma tu regulacja ex-ante w stosunku do podmiotów o znaczącej pozycji na rynku, które z racji swojej siły rynkowej mogą przeciwdziałać rozwojowi konkurencji. Stosownie do prawa telekomunikacyjnego z 2004 roku rynki poddane regulacji zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2004 roku w sprawie określenia rynków właściwych podlegających analizie przez Prezesa URTiP<sup>20</sup>, które zdefiniowało rynki według zaleceń Komisji Europejskiej.

Zmieniający się popyt na usługi poszczególnych operatorów powodował, że w latach 1997-2004 zmieniał się wskaźnik penetracji dla poszczególnych segmentów rynku usług telekomunikacyjnych. Wykres 5 pokazuje wskaźniki penetracji telefonii komórkowej, stacjonarnej i telewizji kablowej w latach 1997-2004.



Wykres 4 Penetracja telefonii komórkowej, stacjonarnej i telewizji kablowej w Polsce w latach 1997-2004

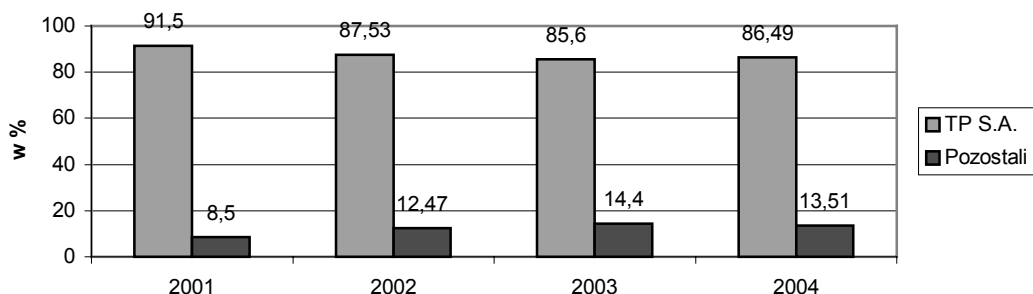
Źródło: opracowane własne na podstawie danych GUS i URTiP.

Z wykresu wynika, że największą dynamikę wzrostu użytkowników wykazuje telefonia komórkowa, znacznie gorzej wygląda sytuacja u operatorów telefonii stacjonarnej i operatorów telewizji kablowej. W okresie 1997-2004 z najniższego poziomu penetracji telefonia komórkowa stała się najpopularniejszym narzędziem komunikowania się między ludźmi.

<sup>20</sup> Dz. U. nr 242, poz. 2420.



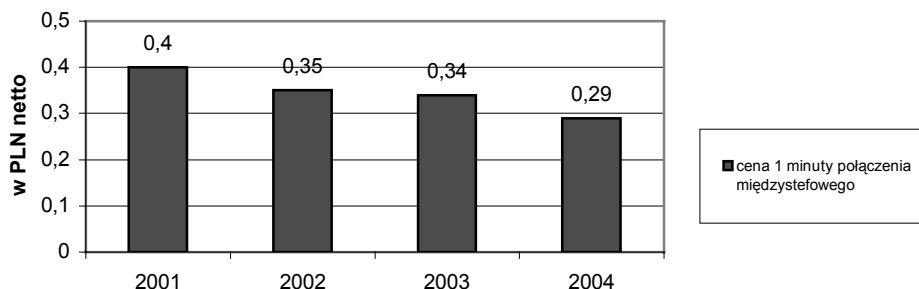
W telefonii stacjonarnej systematycznie spada udział TP S.A w rynku połączeń głosowych, ale także dostarczania usług internetowych na korzyść alternatywnych operatorów telekomunikacyjnych. Jeszcze mniejszy jest udział TP S.A. wśród dostawców Internetu: około 65%. Udział operatorów na rynku telefonii stacjonarnej pod względem przychodów w latach 2001-2004 przedstawia wykres 5.



Wykres 5 Udział operatorów na rynku telefonii stacjonarnej pod względem przychodów w latach 2001-2004

Źródło: URTiP

Udział TP S. A w poszczególnych segmentach: połączeń lokalnych, międzystrefowych, międzynarodowych i do operatorów telefonii komórkowej systematycznie spada zgodnie z kolejnymi etapami uwolnienia poszczególnych segmentów rynku. Wzrost konkurencji powoduje spadek cen za poszczególne rodzaje połączeń. Spadek cen na przykładzie połączeń międzystrefowych w latach 2001-2004 przedstawia wykres 6.



Wykres 6 Cena za połączenie międzystrefowe w latach 2001-2004

Źródło: URTiP

W telefonii ruchomej duże koszty finansowe i ograniczoność zasobów częstotliwości stanowią nadal bariery wejścia dla nowych operatorów. Do końca 2004 roku 3 operatorów działało w warunkach oligopolu choć do końca 2004 roku zezwolenia otrzymało kilkunastu operatorów wirtualnych. Mimo niekorzystnej dla klienta formy rynku również i tutaj można zaobserwować znaczący spadek cen za usługi telekomunikacyjne, który nabrał szczególnej dynamiki w 2004 roku. Ma to niewątpliwie związek z planowanym wejściem na rynek nowych operatorów, których ma odstraszać spadający poziom cen. Spadające ceny przy wysokich kosztach wejścia będzie wymagało dłuższego okresu zwrotu z inwestycji, chyba że Prezes URTiP wyda decyzje w kwestii roamingu krajowego.

Wzrost konkurencyjności wymusza także poprawę jakości świadczonych usług przez operatorów telekomunikacyjnych. Duże znacznie ma tu to określenie określonych parametrów jakości, ale także znaczny rozwój technik i technologii telekomunikacyjnej. Zmiany wskaźników jakości w 2002 roku w stosunku do 1998 roku przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Przeciętna zmiana wskaźników jakości operatorów telekomunikacyjnych w Polsce w 1998 i 2002 roku

Wskaźnik	1998	2002	Zmiana
Sprawność usuwania uszkodzeń (%)	89,35	93,45	4,6%
Stopa błędnych połączeń (%)	0,85	0,37	-56,5%
Czas usunięcia uszkodzenia (dni)	1,27	0,59	-53,5%
Liczba uszkodzeń/100 linii abonenckich	14,5	11,71	-19,2%
Gęstość publicznych aparatów samoinkasujących/1000 mieszkańców	1,5	0,57	-62,0%
Średni czas oczekiwania na uzyskanie dostępu do sieci telekomunikacyjnej (m-ce)	6,2	1,13	-81,7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych URTiP.

## 5. Zakończenie

Celem działania instytucji regulacyjnych jest tworzenie warunków do powstania wolnej konkurencji. Liberalizacji rynku usług telekomunikacyjnych a także dynamiczny rozwój technik i technologii komunikacyjnych w skali globalnej powodują, że operatorzy oferują coraz szerszy zakres usług i korzystniejsze warunki z ich korzystania wychodząc na przeciw coraz bardziej wymagających klientom. Wzrost zapotrzebowania na usługi telekomunikacyjne powoduje z kolei, że sektor ten stanowi podstawę rozwoju społeczno-gospodarczego.

Bez odpowiednich regulacji nie można kreować dobrej jakościowo i rozbudowanej infrastruktury komunikacyjnej, która z kolei jest niezbędna do uzyskania wysokiej dynamiki rozwoju gospodarczego. W Polsce w początkowym okresie liberalizacji rynku można było zaobserwować duże opóźnienia względem najbardziej rozwiniętych krajów UE. W ciągu kolejnych lat sytuacja systematycznie poprawia się. Niewątpliwie jest to zasługa postępu technicznego i określonych uregulowań, które wynikały z konieczności implementacji w polskim prawie regulacji UE w kontekście wejścia Polski do UE. Znacząco rosną wskaźniki gęstości telekomunikacyjnych łączy głównych oraz telefonii komórkowej, spadają ceny, poprawia się dostępność i jakość usług telekomunikacyjnych. Oczywiście są pewne kwestie, które wpływają ujemnie na ocenę polityki liberalizacyjnej, np. zbyt wolne tempo liberalizacji, długi okres realizacji decyzji Prezesa URTiP, bardzo ograniczona możliwość zachowania numeru telefonu przez abonenta po zmianie operatora, dostępu do numeru alarmowego 112 przez użytkowników telefonii stacjonarnej jednak ogólna ocena zmian na pewno jest pozytywna.

Niewątpliwie ważnym dokumentem dla rynku telekomunikacyjnego jest określona przez Prezesa URTiP strategia regulacji w zakresie rynku telekomunikacyjnego. Wyznaczenie konkretnych celów regulacyjnych, np. wspieranie rozwoju konkurencji w telekomunikacji i kierowanie się interesem użytkownika, ale przede wszystkim ich realizacja wpłynie niewątpliwie na dalszy rozwój rynku telekomunikacyjnego w Polsce. W najbliższej perspektywie nastąpi zapewne przejście na regulację ex post, która będzie polegała na ingerencji Regulatora we współpracy z urzędem właściwym do spraw antymonopolowych w przypadku naruszenia przez operatorów konkurencji w danych obszarach rynku usług telekomunikacyjnych.

## SPIS LITERATURY:

1. Economides N., Lopomo G., Woroch G., Regulatory pricing rules to neutralize network dominance, EC-96-14, 1996

2. Economides N., *The Telecommunications Act of 1996 and Its Impact*, Japan and the World Economy, vol. 11, no. 3, 1999
3. Holm J., *Regulating Network Access Prices under Uncertainty and Increasing Competition-The Case of Telecommunications and Local Loop Unbundling in the EU*, Brigitte Sloth University of Copenhagen Institute of Economics, 2000
4. Jakóbiak W.: *Zmiany systemowe a struktura gospodarki w Polsce*, PWN, Warszawa 2000
5. Jasiński P., *Regulacja a transformacja systemowa. Zarys problematyki*, INE PAN, Warszawa 1996
6. Klimczak B., *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998
7. Kruk S., *Podstawy teorii regulacji*, Prawo i ekonomia w telekomunikacji 3/2003
8. Łobudzka J., *Kompetencje Prezesa URTiP*, Prawo i ekonomia w telekomunikacji 7-8/2004
9. Rączka J., *Dlaczego państwo reguluje rynki-pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, Ekonomista 3/2002
10. Spulber D.F., *Regulation and Markets*, The MIT Press, Cambridge, London 1989
11. Carlton D., Perloff J., *Modern Industrial Organizations*, Addison Wesley Longman, 1999
12. Monsfield E., *Podstawy mikroekonomii*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2002
13. Naftel J.M., *The natural death of natural monopoly: competition in EC telecommunications after the Telecommunications Terminals Judgment*, European Competition Law Revue, 1993
14. *Perspektywy polskiego rynku telekomunikacyjnego (liberalizacja, regulacja, technologie)*, raport Instytutu III Rzeczypospolitej I Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk/Warszawa 2003
15. Streżyńska A., *Stary i nowy porządek regulacyjny Unii Europejskiej*, Świat telekomunikacji, 6/2003
16. *Trends in telecommunications reform 2003*, ITU, Geneva, Switzerland
17. Vogelsang I., *Price Regulation of Access to Telecommunications Networks*, Department of Economics, Boston University

Akty prawne:

1. Ustawa Prawo telekomunikacyjne z dnia 21 lipca 2000 roku, (Dz. U. nr. 73, poz. 852 z późn. zm.)
2. Ustawa Prawo telekomunikacyjne z dnia 16 lipca 2004 roku, (Dz. U. nr.171, poz. 1800 z późn. zm.)