

Zarys ekonomicznej analizy polityki regulacyjnej w sektorze telekomunikacyjnym

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Niezależność agencji regulacyjnej wobec grup interesów
- III. Międzypodmiotowe zależności w sektorze regulowanym
 1. Relacje regulowane przedsiębiorstwo–regulator
 2. Relacje regulator–społeczeństwo
 3. Regulacje regulator–politycy
- IV. Zabezpieczanie pożądanych zachowań wobec możliwości koncentracji siły gospodarczej w sektorze telekomunikacyjnym w Polsce
- V. Zakończenie

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę przedstawienia zarysu analizy polityki regulacyjnej przez pryzmat relacji ujawniających się między podmiotami w procesie regulowania sektora telekomunikacyjnego. Na tle rozbieżności celów tych podmiotów ukazano relacje pojawiające się w procesie regulacji sektorowej, których właściwy kształt wpływa na efektywność przedsiębiorstw sektora oraz dobrobyt konsumentów usług.

Słowa kluczowe: polityka regulacyjna; niezależność regulacyjna; analiza polityki; konkurencja infrastrukturalna.

I. Wstęp

Obserwacja procesów poddawania rynków usług telekomunikacyjnych coraz silniejszej konkurencji pozwala spojrzeć na zachodzące zmiany w kontekście istnienia asymetrii informacji i występowania możliwości uwalniania się silnych bodźców do maksymalizacji zysków. Deregulacja okazała się procesem bardzo niejednorodnym, a wręcz naznaczonym paradoksalną koniecznością zaistnienia innych form regulacji (proces re-regulacji). Silnie ujawniła się potrzeba redefinicji roli polityki państwa jako podmiotu, którego decyzje niosły ze sobą znaczący potencjał gospodarczy, a zaistniałe procesy regulacyjne zyskały bezprecedensowe znaczenie w strukturach wielu rozwiniętych gospodarek rynkowych¹. Nowe zadania regulacyjne państwa skłoniły rządy

* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie; renatasliwa@gmail.com.

¹ Rozwijano analizy naukowe w kierunku modelu kapitalizmu regulowanego (*regulatory capitalism*), zob.: D. Levi-Faur, *Regulatory Capitalism: The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity*, „Governance” 2006, Vol. 19(3), s. 497–525; D. Levi-Faur, *The Global Diffusion of Regulatory Capitalism*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 2005, Vol. 598, s. 12–33.

do powoływania specjalistycznych organów publicznych, do których przesunięto część uprawnień decyzyjnych. Ciała te nie funkcjonują zatem w nurcie delegacji legitymizowanej wyborczo², tzn. w delegacji głoszący – parlament – rząd – urzędnicy administracji państwowej (biurokracja państwowa)³. Podkreśla się, że przyczyną obserwowanego od lat dziewięćdziesiątych XX wieku szybkiego wzrostu liczby niezależnych agencji regulacyjnych⁴ jest konieczność reakcji państwa na zmieniające się potrzeby regulacyjne w warunkach coraz silniej nacechowanych wielością aktorów i sieci powiązań⁵.

Ujawnia się tym samym wymóg prowadzenia polityki państwa (polityki regulacyjnej), której celem byłaby stymulacja bodźców do osiągnięcia coraz większej efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw telekomunikacyjnych i wyższego dobrobytu konsumentów usług telekomunikacyjnych. Nieuchwytność pewnych informacji ekonomicznych, na których opierają się działania organu regulacyjnego (np. niemożność oszacowania kosztów funkcjonowania monopolu przy regulacji poziomów cen, popytu na poszczególne usługi), a także koszty efektywnego nadzoru nad wywiązywaniem się organu regulacyjnego z ustawowych obowiązków wymuszają zastosowanie bodźców⁶ do ujawniania prywatnych informacji przez podmioty regulowane i dzięki temu obniżania kosztów regulowania. Celem jest wypracowanie drugiego najlepszego rozwiązania (ang. *second-best outcome*), czyli efektu jak najbardziej bliskiego rozwiązaniu najlepszemu (ang. *first-best outcome*), osiągalnego w teoretycznych warunkach występowania pełnej i bezpłatnej informacji.

Początki studiów nad problematyką delegacji zadań do niezależnych agencji regulacyjnych wskazywały na użyteczność bazy teoretycznej wypracowanej w ramach teorii mocodawca–pełnomocnik⁷. Relacje związane z delegacją uprawnień do niezależnych agencji regulacyjnych opisywano jako powierzenie pełnomocnikowi przez mocodawcę zadania polegającego na zadbaniu o interesy tego pierwszego, jedynie bowiem pełnomocnik ma zasób informacji niezbędny do maksymalizacji funkcji użyteczności mocodawcy⁸. W ujęciu modelowanych analiz relacji mocodawca–pełnomocnik zakłada się, że podmioty charakteryzują się ograniczoną racjonalnością i oportunizmem, istnieje pewien konflikt interesów, a głównym problemem mocodawcy jest skonstruowanie takiej struktury bodźcowej, która skłoni pełnomocnika do maksymalizowania bardziej interesu mocodawcy niż swojego. Podział informacji między mocodawcę i pełnomocnika jest asymetryczny, natomiast pełnomocnik – dysponując większym zasobem informacji – przyczynia się do powstania problemów

² K. Strøm, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, „European Journal of Political Research” 2000, Vol. 37(3), s. 261–289.

³ F. Gilardi, *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham, UK–Northampton, MA 2008, s. 1–4.

⁴ Ibidem, s. 2.

⁵ G. Giraudi, M.S. Righettini, *La autorità amministrativa indipendente. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Editori Laterza, Roma–Bari 2001.

⁶ Pozostawienie regulowanemu operatorowi na tyle dużej swobody, aby został osiągnięty wyznaczony regulacyjnie poziom cen akceptowalny społecznie, a jednocześnie sposób osiągania poziomu cen był pozostawiony całkowicie w gestii przedsiębiorstwa. Regulacja bodźcowa dostarcza systemowi regulacyjnemu cen usług, w ramach których firma jest wynagradzana za podnoszenie efektywności i obniżanie kosztów na zasadzie systemowego zapewniania bodźców do takiego działania. Regulacja bodźcowa może być również postrzegana jako kolejny etap reformy regulacyjnej w sektorze telekomunikacyjnym w celu zwiększenia elastyczności funkcjonowania i innowacyjności. Więcej zob.: R. Śliwa, *Regulacja bodźcowa w telekomunikacji*, TITI 2013, nr 3–4 (w druku).

⁷ F. Gilardi, *Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation*, ECPR General Conference, Canterbury, UK, 6–8 September 2001.

⁸ J.E. Stiglitz, *Principal and Agent*, [w:] J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Macmillan, London 1987.

mocodawcy określanych jako negatywna selekcja⁹ i pokusa nadużycia¹⁰. Kluczowym elementem kontraktu zawieranego między mocodawcą a pełnomocnikiem byłaby użyteczność wysiłków pełnomocnika w działaniu zgodnym z celami mocodawcy, nie mniejsza niż użyteczność każdego innego wariantu wysiłku pełnomocnika oraz użyteczność pracy dla mocodawcy, a co najmniej taka jak użyteczność jakiegokolwiek innej pracy. Konstrukcja doskonałego i pełnego kontraktu między pełnomocnikiem i mocodawcą łagodzi problemy negatywnej selekcji i pokusy nadużycia. Z powodu ograniczonej racjonalności i zachowań oportunistycznych problemy selekcji negatywnej i pokusy nadużycia przybierają na sile, natomiast kontrakty możliwe do skonstruowania w rzeczywistości są zawsze niekompletne na skutek nieplanowanych zdarzeń. Główna hipoteza teorii mocodawca–pełnomocnik sprowadza się do stwierdzenia, że mocodawca będzie podejmował wszelkie próby prowadzące do minimalizacji strat¹¹ wynikających z negatywnej selekcji i pokusy nadużycia (straty agencyjne), a zatem będzie dążył do przekazywania pełnomocnikowi zadań o zbieżnych celach oraz, jeśli kontrola *ex ante* okaże się słaba, będzie zwiększał kontrolę *ex post*, aby obniżyć pokusę nadużycia¹².

Najbardziej intrygującym elementem zależności agencyjnych (mocodawca–pełnomocnik) jest stopień rozbieżności celów mocodawcy i pełnomocnika. Ich współpraca dąży do wypracowywania wyższych poziomów produktywności. Stąd większa spójność celów sprzyja kształtowaniu relacji agencyjnej. Mocodawca polega na pełnomocniku, gdy ich interesy stają się w jakiś sposób zbieżne. Sytuacja taka jest gwarantem odpowiedniej intensywności wysiłku oraz podejmowania właściwych decyzji. Koszty wynikające z monitorowania i konfliktów są natomiast redukowane.

Delegowanie zadań do niezależnych agencji regulacyjnych rodzi jednakże potrzebę modyfikacji standardowej wersji analizy opartej na relacjach mocodawca–pełnomocnik. Delegacja do formalnie niezależnej instytucji nie może być wyjaśniana z punktu widzenia standardowej relacji mocodawca–pełnomocnik¹³, ponieważ w przypadku niezależnych agencji regulacyjnych to właśnie rozdźwięk między preferencjami pełnomocnika i mocodawcy warunkuje tę niezależność. Z kolei możliwość nasilania kontroli *ex post*, będącej reakcją na odstępstwa pełnomocnika od preferencji mocodawcy, wpływa na brak niezależności (choć formalna niezależność nie pociąga za sobą braku kontroli).

Obecny etap rozwoju sektora telekomunikacyjnego w Polsce cechuje potrzeba dalszego tworzenia warunków proinwestycyjnych sprzyjających sektorowi prywatnemu. Traktując niezależność regulatora sektorowego jako kluczową zmienną poziomu inwestycji w sektorze, odzwierciedlającą większą wiarygodność, mniejszą niepewność polityczną oraz bardziej stabilne instytucjonalne

⁹ Negatywna selekcja w regulacji wyłania się, kiedy pełnomocnik posiada większy niż mocodawca zasób informacji na temat zmiennych egzogenicznych (możliwości wyboru technologii, trudności w realizacji pewnych zadań wytwórczych, charakteru popytu i kosztów, możliwości wprowadzania nowych produktów, przedsięwzięć itp.). Pokusa nadużycia natomiast ujawnia się, kiedy istnieją zmienne endogeniczne nieznane mocodawcy w chwili zawierania umowy – pełnomocnik może podejmować aktywności mające wpływ na koszty produkcji, jakość wytwarzanych usług, wartość podejmowanych działań itp., które nie są obserwowalne dla mocodawcy. Nieobserwowalność działań pełnomocnika może zapobiec efektywnemu rozwiązaniu konfliktu interesu, ponieważ żaden egzekwowalny kontrakt nie może określić dokładnie tego, jakie działania powinny być podjęte przez pełnomocnika. Natężenie asymetrii informacji odgrywa krytyczną rolę w projektowaniu optymalnych bodźców w umowie odnoszącej się do relacji agencyjnych. W warunkach istnienia pokusy nadużycia czy negatywnej selekcji, kiedy działania pełnomocnika nie mogą być skutecznie monitorowane, mocodawca ma do wyboru ulepszenie systemu informacyjnego (m.in. przez budżetowanie, sprawozdawczość, działanie nadzoru) lub konstruowanie umów związanych z efektami. Zob. D.E.M. Sappington, D.L. Weisman, *Designing Incentive Regulation for the Telecommunications Industry*, AEI Studies in Telecommunications Deregulation, Cambridge, MA–Washington, DC 1996.

¹⁰ F. Gilardi, *Principal-Agent Models...*

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ J. Bendor, A. Glazer, T. Hammond, *Theories of Delegation*, „Annual Review of Political Science” 2001, Vol. 4, s. 235–269; F. Gilardi, D. Braun, *Delegation from Principal-Agent Perspective: A Literature Review*, „Politische Vierteljahresschrift” 2002, Vol. 43(1), s. 147–161.

otoczenie inwestycji infrastrukturalnych, przedstawiono propozycję analizy polityki regulacyjnej przez pryzmat relacji między ważnymi grupami podmiotów występujących w tym sektorze. Właściwa kwalifikacja grup podmiotów i analiza zachodzących między nimi relacji oraz zidentyfikowanie sił rządzących ich zachowaniami w głównej mierze warunkuje powodzenie działalności regulacyjnej w sektorze. Pobudzenie inwestycji infrastrukturalnych zależy w dużym stopniu od utrzymania niezależnej władzy regulacyjnej w sektorze, przy czym niezależność ta odnosi się do regulowanych przedsiębiorstw, a także społeczeństwa i sfery politycznej.

Artykuł stanowi próbę przedstawienia zarysu analizy polityki regulacyjnej przez pryzmat relacji ujawniających się między podmiotami w procesie regulowania sektora telekomunikacyjnego. Na tle rozbieżności celów reprezentowanych przez różne kategorie podmiotów ukazano relacje pojawiające się w procesie regulacji sektorowej, których właściwy kształt wpływa na efektywność przedsiębiorstw sektora oraz dobrobyt konsumentów usług.

II. Niezależność agencji regulacyjnej wobec grup interesów

Oddanie zadań w obszarze działania o znaczącym potencjale społecznym w ręce utalentowanych, doświadczonych i zdeterminowanych osób powinno prowadzić do uzyskania korzyści z podziału pracy i specjalizacji. Niezależne agencje regulacyjne jako publiczne organizacje, które nie odpowiadają bezpośrednio przed wyborcami i wybranymi przez społeczeństwo politykami, mają możliwość realizowania prawnego mandatu rządu wobec regulowanych przedsiębiorstw. Budowany w ten sposób autorytet agencji regulacyjnej powinien się opierać na jasnej wizji działania i przejrzystości podejmowanych decyzji regulacyjnych. Niezależność agencji regulacyjnych trudno wkomponować w standardową wizję delegacji zbudowaną na zależności mocodawca–pełnomocnik z uwagi na:

- 1) zmienność preferencji polityków w czasie, co osłabia wiarygodność zobowiązań politycznych¹⁴; dotyczy to zwłaszcza regulacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej, świadczących usługi o szczególnym interesie gospodarczym, gdyż stworzenie i utrzymanie dobrze funkcjonujących rynków przyciąga prywatne inwestycje i podnosi wiarygodność zobowiązań regulacyjnych wobec inwestorów;
- 2) istnienie niepewności politycznej związanej z groźbą zaburzenia ciągłości polityki w kolejnych kadencjach politycznych; niezależne agencje regulacyjne obniżają poziom niepewności politycznej¹⁵, ograniczają dyskrecjonalność przyszłych polityków i przedłużają trwanie bieżących wyborów politycznych;
- 3) różnorodność instytucjonalnego kontekstu, który wpływa na stabilność polityczną, a tym samym na stopień wiarygodności i niepewności politycznej; tzw. gracze veto¹⁶ powinni być uwzględniani w analizach działalności niezależnych agencji regulacyjnych z racji ważnej roli, jaką odgrywają, utrudniając zmiany polityki, łagodząc problemy wiarygodności i niepewności politycznej (funkcjonalne równoważniki delegacji)¹⁷.

¹⁴ F.E. Kydland, E.C. Prescott, *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, „Journal of Political Economy” 1977, Vol. 85(3), s. 473–491.

¹⁵ T.M. Moe, *Political Institutions: The Neglected Side of the Story*, „Journal of Law, Economics, and Organization” 1990, Vol. 6 (Special Issue), s. 213–253.

¹⁶ Koncepcja gracza veto oznacza aktora politycznego, który ma możliwość skutecznego przeciwstawienia się dokonywanym wyborom politycznym lub może zatrzymać zmiany stanu istniejącego. Zob. G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton 2002.

¹⁷ F. Gilardi, *Delegation in the Regulatory State...*

Tworzenie niezależnych agencji regulacyjnych jest motywowane obawami przed przejęciem polityki regulacyjnej przez silniejsze grupy nacisku, reprezentujące wąskie grupy interesów. Odizolowanie agencji regulacyjnej ma na celu jej zabezpieczenie w procesie wypełniania funkcji ochrony rozproszonych interesów społecznych czy segmentu odbiorców usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które byłyby narażone na różne niebezpieczeństwa bądź straty związane z korzystaniem z tych usług. Z powodu problemów z koordynacją wspólnych działań lub podejmowaniem wspólnych decyzji, a także kłopotów z niedostatkami zasobów (ludzkich, finansowych) interesy tej części społeczeństwa są zagrożone w warunkach ujawnienia się przeważającej siły dobrze finansowanych i zorganizowanych oraz politycznie wpływowych grup interesu w procesie politycznym. Rolą niezależnej agencji regulacyjnej byłoby zatem skuteczne przeciwstawianie się naciskom grup interesów reprezentujących krótkookresowe i stronnicze cele oraz skoncentrowanie dostępnych zasobów ekonomicznych i prawnych na wyciąganiu wniosków z zachodzących zmian sektorowych w celu zabezpieczenia interesu publicznego w dłuższym okresie¹⁸.

Tabela 1 prezentuje ujęcie problemu niezależności regulacyjnej w standardowej relacji mocodawca–pełnomocnik oraz w zmodyfikowanej wersji delegacji, w ramach której wyeksponowane zostają nie tylko konsekwencje delegacji, lecz także jej szczególne powody.

Tabela 1. Teoretyczny zarys niezależności agencji regulacyjnej w kontekście relacji wyłaniających się w regulowanym sektorze

Typ relacji	Korzyści	Koszty
Standardowa perspektywa analizy mocodawca–pełnomocnik skoncentrowana na konsekwencjach delegacji (preferencje mocodawcy i pełnomocnika są zbieżne)		
Mocodawca–pełnomocnik	<ul style="list-style-type: none"> • obniżenie kosztów transakcyjnych – kosztów podejmowania decyzji związanych z opracowaniem szczegółowej polityki działania (osiągania celu) • pełnomocnik nie ma politycznych praw własności, pozostają one przypisane mocodawcy 	<ul style="list-style-type: none"> • dbanie o swoją reputację przez pełnomocnika może prowadzić do zwiększenia spójności zachowania pełnomocnika z preferencjami mocodawcy • potrzeba zaprojektowania mechanizmów kontroli (struktur bodźcowych) w celu skłonienia pełnomocnika do zachowania zgodnego z preferencjami mocodawcy (powstawanie kosztów agencji wynikających z działań mocodawcy motywujących agentów do realizacji celów mocodawcy lub strat wynikających z braku uzyskania kontroli nad agentami) • nie pojawia się cecha niezależności w efekcie delegacji kompetencji • występowanie kosztów transakcyjnych – koszty podejmowania decyzji (gdy przy silnej niezależności istnieje możliwość pojawienia się rozbieżności preferencji między mocodawcą i pełnomocnikiem)

¹⁸ R.E. Barkow, *Insulating Agencies: Avoiding Capture through Institutional Design*, New York University School of Law: Public Law and Legal Theory Research Paper Series 2010, Working Paper no. 10–82.

Typ relacji	Korzyści	Koszty
Zmodyfikowana perspektywa analizy delegacji skoncentrowana na tym, dlaczego kompetencje są delegowane (powody delegacji)		
Regulator– –regulowane przedsiębiorstwo	<ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie wiarygodności polityki publicznej (powiernictwo) • zachowanie ciągłości politycznej podejmowanych działań regulacyjnych • surowe wymogi proceduralne wynikające z niezależności, w tym jasne procedury uchylania decyzji regulatora • konieczność współistnienia odpowiedzialności i przejrzystości (uzasadniania swoich decyzji) • ograniczanie dyskrecjonalności regulatora poprzez wysokie znaczenie przypisywane reputacji zawodowej, kompetencjom 	<ul style="list-style-type: none"> • szeroki (szerszy niż agent) zakres swobody powiernika w doborze środków działania • egzekwowanie odpowiedzialności na podstawie osiągniętych wyników działań – koszty procesu nadzoru (umowa, sprecyzowany cel, wskaźniki wyników, zachęty <i>ex ante</i> i sankcje <i>ex post</i>)
Społeczeństwo– –regulator	<ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie wiarygodności polityki publicznej (powiernictwo) • surowe wymogi proceduralne wynikające z niezależności; konieczność komplementarności niezależności i odpowiedzialności • konieczność współistnienia odpowiedzialności i przejrzystości (uzasadniania swoich decyzji); ograniczanie dyskrecjonalności regulatora poprzez wysokie znaczenie przypisywane reputacji zawodowej, kompetencjom 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenie przejęciem przez lobby sektorowe • problem legitymizacji politycznej ważnych społecznie decyzji (koszt powiernika)
Politycy– –regulator	<ul style="list-style-type: none"> • czerpanie z wiedzy i doświadczenia ekspertów agencji, podniesienie wiarygodności • zachowanie ciągłości politycznej podejmowanych działań regulacyjnych • mniejsza motywacja polityków do osiągania jedynie doraźnych celów politycznych • ograniczanie dyskrecjonalności regulatora poprzez wysokie znaczenie przypisywane reputacji zawodowej, kompetencjom • wzmacnianie wiarygodności i ciągłości podjętej linii politycznej dzięki istnieniu sił społeczno-gospodarczych w postaci graczy veto (kontekst instytucjonalny) 	<ul style="list-style-type: none"> • odmienność pożądaných politycznie i <i>de facto</i> wprowadzanych polityk • problem legitymizacji politycznej ważnych społecznie decyzji (koszt powiernika)

Źródło: opracowanie na podstawie F. Gilardi, *Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation*, ECPR General Conference, Canterbury, UK, 6–8 September 2001; G. Majone, *Wiarygodność polityki: dlaczego jest ważna i jak można ją osiągnąć*, [w:] A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Ważnym problemem związanym z delegacją kompetencji i zadań do powiernika jest legitymizacja instytucji powierniczej. Wynika on z braku możliwości przeniesienia demokratycznej legitymizacji z polityków na powiernika (czy agenta). Przyjmuje się, że legitymizacja ta następuje w rezultacie utworzenia instytucji regulacyjnej (powiernika) na mocy demokratycznie przyjętej ustawy, która określa specyfikę wyboru urzędników, sposób uzasadniania ich decyzji czy podległość kontroli (legitymizacja proceduralna). Ponadto dąży się do zachowania spójności polityki, precyzyjnego określenia granic wykorzystywania kompetencji, co jest wykazywane na podstawie osiąganych wyników (legitymizacja merytoryczna). Tego typu dostosowania funkcjonowania instytucji większościowych mogą uzasadniać ich istotną rolę w dbałości o interes społeczny i przyczyniać się do usprawnienia procesu demokratycznego, a także do zwiększania jego transparentności, w tym m.in. przewidywalności¹⁹.

III. Międzypodmiotowe zależności w sektorze regulowanym

1. Relacje regulowane przedsiębiorstwo–regulator

Zależności występujące w regulacji sektora można zobrazować za pomocą trzech struktur relacyjnych: relacji występujących między regulowanym przedsiębiorstwem a regulatorem, relacji ujawniających się między regulatorem a społeczeństwem oraz relacji między regulatorem a politykami.

Istnienie asymetrii informacji na rynkach telekomunikacyjnych warunkuje rozbieżność celów producenta (regulowanych operatorów telekomunikacyjnych) i konsumenta (odbiorców usług telekomunikacyjnych), pracowników agencji regulacyjnych i społeczeństwa, polityków i regulatora.

W relacji regulowanej przedsiębiorstwo–regulator naturalnym zachowaniem operatora jest dążenie do maksymalizowania zysku kosztem dobrobytu konsumenta. Dlatego warunki konkurencji rynkowej są dla producenta niepożądane, a przy niechronionej konkurencji otrzymuje on silne naturalne bodźce do pozyskiwania jak największej władzy gospodarczej, mającej sprzyjać podnoszeniu cen, obniżaniu presji wzrostu jakości usług, szukaniu źródeł obniżki kosztów czy zwiększaniu produktywności czynników wytwórczych. Celem konsumenta jest natomiast maksymalizacja użyteczności, głównie poprzez możliwość nabywania dóbr po niższych cenach i o wyższej jakości, który to cel zabezpieczany jest przez chronioną konkurencję. Uwarunkowania m.in. monopolu naturalnego czy istota usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wymuszają na polityce publicznej prowadzenie działań regulacyjnych, które dążyłyby do internalizacji asymetrii informacji pojawiającej się w relacji między regulowanym przedsiębiorstwem a regulatorem występującym w imieniu odbiorców usług regulowanego przedsiębiorstwa. Ograniczenia informacyjne regulatora, które przybierają formę pokusy nadużycia i selekcji negatywnej, a także wynikające z nich trudności obniżają możliwości kontroli regulatora nad regulowanym przedsiębiorstwem i zmniejszają efektywność regulacji, w tym podwyższają koszty wynikające z detekcji kosztów produkcji regulowanego operatora i popytu na jego usługi.

Regulator jako agenda reprezentująca interes publiczny w ramach obowiązującego prawa wprowadza zasady regulacyjne, w których bierze pod uwagę istnienie prywatnej informacji danej firmy o kosztach jej produkcji, w dużej mierze niewidocznych dla regulatora. Występująca

¹⁹ Ibidem.

asymetria informacji tworzy rozbieżność między interesem konsumentów i przedsiębiorstwa, prowokując w ten sposób zachowania ze strony regulatora i regulowanej firmy, które w istotny sposób wpływają na rynek.

Zadanie regulatora sprowadzałoby się w pierwszej kolejności do minimalizowania problemu braku informacji poprzez wprowadzenie mechanizmów motywujących do ich dobrowolnego ujawnienia przez operatora. Asymetria informacji, choć może być zmniejszona, w pewnym stopniu nadal pozostaje, a kondycja operatora zależy od tworzonych bodźców cenowych do efektywnego i prospołecznego działania. Stąd konieczność wypracowania przez regulatora skutecznego schematu bodźcowego²⁰, który równocześnie uniemożliwiałby osiągnięcie przez operatora renty informacyjnej i pobudzał do efektywnego działania. Kolejną możliwością jest promowanie umów długookresowych. Długookresowość umów zawieranych między operatorem i regulatorem narzuca jednak często potrzebę ich renegotjowania (negocjowania *ex post*), co w przypadku regulowanej firmy rodzi niepewność w kwestii wiarygodności zobowiązań regulatora. Absolutnie niezbędne jest, aby regulator wyraźnie określił sposób rozwiązywania ewentualnych problemów regulacyjnych, wskazał podmiot, który będzie je rozstrzygał, a także zadeklarował sposób, w jaki regulacja będzie odizolowana od arbitralności politycznej. Całkowite lub częściowe niepowodzenie regulatora na którymkolwiek z tych obszarów działalności regulacyjnej (likwidowania przewagi informacyjnej, tworzenia proefektywnościowych i prospołecznych bodźców cenowych, zabezpieczenia operatora przed przejściem majątku w razie sporów regulacyjnych) będzie skutkowało nadmiernymi bądź niedostatecznymi stopami zysku operatora, niskim poziomem inwestycji ze strony regulowanej firmy, niezaspokojonym popytem i niską produktywnością z wykorzystania czynników wytwórczych²¹.

Badania rynku, kontrole regulowanego operatora, monitoring i audyty zewnętrzne, kreowanie pewnych długookresowych zobowiązań są obarczone wysokimi kosztami alternatywnymi związanymi z ograniczeniami technicznymi czy administracyjno-prawnymi. Skuteczną alternatywą wydaje się tutaj wprowadzenie konkurencji (w tym konkurencji potencjalnej²²) lub w miarę wiernie ją imitujących mechanizmów²³.

2. Relacje regulator–społeczeństwo

Regulator, występujący jako reprezentant społeczeństwa, wydelegowany nadzorca, pośrednik informacyjny między społeczeństwem a regulowanym operatorem, staje się potencjalnym przedmiotem nacisków ze strony sektorowych grup interesów dysponujących znaczącą siłą gospodarczą. Regulator może nie wkładać wystarczającego wysiłku w gromadzenie koniecznych do skutecznego regulowania informacji na temat technologii, kosztów czy popytu na regulowanych rynkach. Może on także pozyskaną wiedzę wykorzystać w celach innych niż troska o wyższy dobrobyt społeczny (niższe ceny, lepsza jakość usług)²⁴.

²⁰ Zob. przypis 6.

²¹ A. Galal, B. Nauriyal, *Regulating Telecommunications in Developing Countries: Outcomes, Incentives and Commitment*, Policy Research Working Paper 1520, World Bank 1995, s. 2–4.

²² Możliwość wejścia na rynek nowych dostawców usług. Zob. W.J. Baumol, J.C. Panzar, R.D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Oxford University Press, New York 1982.

²³ Na przykład regulacja bodźcowa. Zob. przypis 6.

²⁴ Zapobieganie znikom sektorowym jest szczególnie utrudnione wówczas, gdy interes pracowników agencji regulacyjnej nie jest zgodny z interesami konsumentów (społeczeństwa). Wykrycie zmywu jest utrudniane przez np. stosowanie praktyk *quid pro quo*, w ramach których obok bezpośredniego transferu pieniężnego regulator może wstrzymywać się od składania skarg, przyjmować propozycje finansowania działalności politycznej bądź otrzymać gwarancję przyszłej intratnej posady w sektorze prywatnym. Zob. J.-J. Laffont, J. Tirole, *Competition in Telecommunications*, MIT Press, Cambridge, MA 2002, s. 56.

Niezależne agencje regulacyjne tworzą w celu uniknięcia presji ze strony pewnych grup społecznych (politycznych lub gospodarczych), które nadają priorytety wąskim, krótkookresowym interesom kosztem długookresowego dobrobytu publicznego²⁵.

Obciążenia procesu regulacyjnego stronnością regulatora na rzecz regulowanego przedsiębiorstwa, czy jego klientów, można dopatrywać się w zjawiskach określających kształt układu sił w tym sektorze. Po pierwsze, grupy nacisku reprezentujące regulowane przemysły są dobrze zorganizowane i silnie finansowane w porównaniu z grupami reprezentującymi interes publiczny. Tworzy to mocne podstawy do ciągłego monitorowania działań agencji i podważania jakichkolwiek decyzji regulacyjnych wymierzonych przeciwko interesom regulowanego przedsiębiorstwa. Mimo że agencje regulacyjne zwykle wolą stronić od prawnych sporów z regulowanymi przedsiębiorstwami i skupiać się na poszukiwaniu przestrzeni wzajemnej współpracy, grupy nacisku organizacji reprezentujących interesy społeczne nie są w stanie zarówno finansowo, jak i organizacyjnie stworzyć przeciwwagi dla branżowych grup nacisku i tak jak one skutecznie monitorować regulacyjne posunięcia oraz podważać wszystkie decyzje regulacyjne szkodliwe dla szerokiego interesu społecznego. Po drugie, branżowe grupy nacisku mają mocną pozycję w procesie finansowego wsparcia kampanii politycznych oraz dysponują dobrym zapleczem lobbingsowym. Pozycja ta zapewnia im wpływ na proces legislacyjny. Po trzecie, prezesi agencji regulacyjnych, przewidując zatrudnienie w regulowanym przedsiębiorstwie po zakończeniu pracy na stanowisku rządowym, często unikają posunięć, które potencjalny pracodawca mógłby uznać za restrykcyjne. Po czwarte, już samo istnienie asymetrii informacyjnej przedsiębiorstwa regulowanego nad regulatorem daje temu pierwszemu dysproporcjonalną przewagę. Niejednokrotna trudność identyfikacji pobudek danej decyzji regulacyjnej (pochodzących z bezprawnych presji grup nacisku bądź z niezależnych ocen regulacyjnych) narzuca potrzebę uzupełniania kontroli *ex post* schematami kontroli strukturalnych (*ex ante*), które mają usprawnić funkcjonowanie agencji wobec jednostronnych presji politycznych. Chociaż całkowite wyeliminowanie polityki z procesu decyzyjnego w regulacji jest niemożliwe, to stworzenie buforu zabezpieczającego grupy słabe politycznie i szczególnie podatne na niekorzyści przed skutkami nacisków silnych branżowych grup interesu ma kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania procesu regulacyjnego w całym sektorze²⁶.

Groźba nadużyć dyskrecjonalności regulatora może zostać obniżona w warunkach dobrze zorganizowanych i pręźnie walczących o swoje interesy grup podmiotów rynkowych na rynkach poddanych regulacji (graczy veto, ang. *veto players*)²⁷. Dlatego widoczna staje się potrzeba podejmowania działań publicznych, które zmierzałyby do tworzenia właściwego zestawu motywacji dla działania regulatora w interesie publicznym²⁸. Natężenie regulacji bodźcowych, sprowadzających się najczęściej do bodźcowych regulacji cen operatora, powinno być kształtowane w zależności od skłonności regulatora do nadużywania posiadanych informacji. Mogłoby to oznaczać, że im mniej wiarygodna jest niezależność decyzji organu regulacyjnego, tym niższa siła bodźców²⁹ w kształtowaniu cen usług, poprzez mniejszą dyskrecjonalność regulatora, oddala groźbę

²⁵ R.E. Barkow, *Insulating Agencies...*

²⁶ Ibidem.

²⁷ J.-J. Laffont, J. Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, MA–London, UK 1993, s. 499.

²⁸ J.-J. Laffont, *The New Economics of Regulation Ten Years After*, „Econometrica” 1994, Vol. 62(3), s. 528.

²⁹ Regulacja odbywa się z mniejszym naciskiem na regulacyjne ustalanie pułapu cen, a z większym na koszty ponoszone w celu wyświadczenia usługi (przy metodzie kosztowej motywacja regulowanego operatora do zwiększania efektywności i obniżania cen jest słabsza, a rola regulatora, w tym potrzeba jego dyskrecjonalności, mniejsza).

nadużycia posiadanych przez regulatora informacji. Użycie mechanizmów o silnych bodźcach³⁰ w warunkach dużego zagrożenia wpływami na decyzje regulatora tworzy potrzebę uzupełniania mechanizmu regulacji dodatkowymi instrumentami monitorującymi.

Skuteczne działania publiczne służące do internalizacji asymetrii informacji w obszarze relacji regulator–społeczeństwo to m.in. organizowanie otwartych debat na temat poszczególnych (zwłaszcza spornych) kwestii regulacyjnych, upowszechnienie dokumentów konsultacji regulacyjnych, tworzenie możliwości odwoływania się do niezależnych procedur, składanie wyjaśnień dotyczących podejmowanych decyzji regulacyjnych³¹, aktywizowanie grup różnych interesów w sektorze.

3. Regulacje regulator–politycy

Problem relacji regulator–politycy, występujących w procesie regulacji sektora, pojawia się w związku z powierzeniem regulatorowi przez władze państwa (rząd lub parlament) pewnej wiązki uprawnień i zadań. Politycy przekazują kompetencje regulacyjne regulatorom. Obniżenie kosztów decyzyjnych, scedowanie na regulatora odpowiedzialności za błędne i niepopularne decyzje publiczne, podniesienie poziomu wiarygodności prowadzonej polityki regulacyjnej, a co za tym idzie – zwiększenie spójności działań w czasie oraz zmniejszenie niepewności politycznej to najistotniejsze przesłanki stojące za procesem stopniowego przesuwania się władzy publicznej od polityków do agencji eksperckich³².

Powierzenie regulatorom procesu decyzyjnego na szybko zmieniających się i kompleksowych obszarach gospodarczych wynika głównie z potrzeby eksperckiego podejścia do podejmowania ważnych społecznie decyzji. Apolityczny charakter regulatora ma zapewnić działanie opierające się na zdobytych informacjach, a nie na polityce. Jednak mimo niemożności całkowitego wyizolowania politycznego agencji regulacyjnej (szczególnie w odniesieniu do przyznanej jej władzy dyskrecyjnej) podejmowane są starania o nadanie takiego kształtu działaniom agencji, aby w regulacyjnych procesach decyzyjnych siła ekspertyz przeważała nad siłą polityki³³.

Duża rozbieżność celów regulatora i polityków prowadzi do biurokratycznego dryfu (silnego parcia pełnomocnika do wdrażania w życie polityki różnej od tej forsowanej przez mocodawcę). Mimo możliwości zastosowania kontroli wyprzedzającej i następczej (*ex ante* i *ex post*) czy różnych form organizacji przekazywania kompetencji, mogą ujawnić się pewne koszty delegacji wynikające z odmienności pożądaných politycznie i prowadzonych *de facto* rodzajów polityki. Ważnym aspektem delegacji uprawnień, wpływającym głównie z cechy niezależności regulatora, jest staranie o wzrost wiarygodności³⁴. Odpowiedni poziom wiarygodności zobowiązań w odniesieniu do rozsądnej stopy zwrotu z kapitału warunkuje konieczny (dla zaspokojenia popytu) poziom

³⁰ Zastosowanie np. regulacji pułapem cenowym, w ramach którego regulator, mogąc ustalić poziom ceny usługi (koszyka usług), którego regulowane przedsiębiorstwo nie może przekroczyć, ma niebagatelny wpływ na poziom zysków operatora i dobrobyt konsumentów, na stopień konwergencji celów producenta i konsumenta w sektorze.

³¹ J.-J. Laffont, J. Tirole, *Competition in Telecommunications*, MIT Press, Cambridge, MA 2001, s. 58–60.

³² G. Majone, *Strategy and Structure: The Political Economy of Agency Independence and Accountability*, [w:] *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*, Proceedings of an Expert Meeting in London, OECD, 2005; F. Gilardi, *Delegation in the Regulatory State...*; M.P. Fiorina, *Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?*, „Public Choice” 1982, No. 39, s. 33–71.

³³ R.E. Barkow, *Insulating Agencies...*

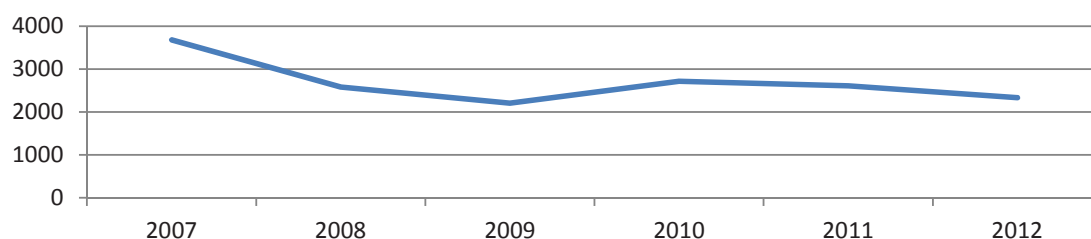
³⁴ G. Majone, *Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance*, „European Union Politics” 2001, Vol. 2(1), s. 103–122; A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna...*, s. 95. Problem podnoszenia wiarygodności polityki regulacyjnej przenoszony jest na relacje mocodawca (politycy) – powiernik (regulator). Zob. G. Majone, *Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 2001, Vol. 157(1), s. 57–78; A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna...*, s. 100–106.

inwestycji oraz rozwijanie innowacji technologicznych. Kluczowe we wzmacnianiu wiarygodności jest skuteczne działanie niezawisłych sądów oraz profesjonalna obsługa procesu regulacyjnego przez nastawioną na cele, wypełnianie norm postępowania i rozwijanie swojej kariery zawodowej biurokrację regulacyjną.

IV. Zabezpieczanie pożądanych zachowań wobec możliwości koncentracji siły gospodarczej w sektorze telekomunikacyjnym w Polsce

Inwestycje w sektorze telekomunikacyjnym w Polsce zależą średnio w ponad 55% (lata 2009–2013) od poziomu wydatków inwestycyjnych operatora zasiedziałego GK TP SA (Orange)³⁵.

Wykres 1. Wydatki inwestycyjne w sektorze telekomunikacyjnym w Polsce, CAPEX TP SA w latach 2007–2012 (w mln zł)



Źródło: <http://analizy.bgz.pl/information/news/id/66987/title/nak-ady-inwestycyjne-tpsa-w-en-roku-maj-by-mniejsze-ni-e-ml-d-z>; http://www.orange-ir.pl/results-centre/key-financial-data.aspx?sc_lang=pl-PL.

Wykres 1 ilustruje spadający trend wydatków inwestycyjnych (CAPEX) w GK TP SA (Orange) z nieznacznym zachwianiem trendu w latach 2009–2010 (co wynikało ze skutecznego w tym aspekcie wdrożenia nowego narzędzia regulacyjnego, jakim była groźba separacji funkcjonalnej). Zapowiedzi dalszych planów inwestycyjnych głównego prywatnego gracza inwestycyjnego w sektorze telekomunikacyjnym w Polsce wskazują na pogłębianie się spadkowego trendu zmian³⁶. Nie sposób nie doceniać roli, jaką Orange może mieć do odegrania w kształtowaniu rozwoju krajowego sektora telekomunikacyjnego oraz w formułowaniu polityki regulacyjnej w tym obszarze gospodarki. Zwłaszcza jeśli przyjąć, że spadkowi wydatków inwestycyjnych w sektorze towarzyszy wyraźnie umacniana od 2006 roku niezależność regulatora sektorowego i deregulacja rynków usług telekomunikacyjnych.

Deficyt środków prywatnych na inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną oraz brak zainteresowania przedsiębiorstw współpracą publiczno-prywatną (wyływający z analiz otoczenia kształtowanego przez taktykę działalności państwa) i wynikające stąd duże prawdopodobieństwo porażki polityki aktywizowania infrastrukturalnej działalności inwestycyjnej sporej liczby małych i średnich przedsiębiorstw³⁷ zarysowują bardzo realną wizję partnerstwa publiczno-prywatnego

³⁵ Netia, czyli kolejny najważniejszy pod względem wielkości operator telekomunikacyjny, była w ostatnich latach odpowiedzialna za średnio 4,9% inwestycji (w latach 2009–2012).

³⁶ Zapowiedź spadku CAPEX do poziomu poniżej 2 mld zł. Pobrano z: <http://analizy.bgz.pl/information/news/id/66987/title/nak-ady-inwestycyjne-tpsa-w-en-roku-maj-by-mniejsze-ni-e-ml-d-z> (dostęp: 12.02.2013).

³⁷ Istnieją małe szanse realizacji modelu, w ramach którego operatorzy odsprzedają sobie wzajemnie wybudowane sieci światłowodowe według wcześniej ustalonych zasad. Przyczyną jest brak prywatnych środków finansowych oraz słabości regulacyjne w zakresie skłonienia przedsiębiorstw dominujących na rynkach lokalnych do udostępnienia telekomunikacyjnej infrastruktury sieciowej, kanalizacyjnej (dostępne są natomiast skuteczne narzędzia regulacyjne wobec operatora zasiedziałego).

z operatorami o dominującej sile rynkowej. Wobec tworzenia konkurencji infrastrukturalnej siła gospodarcza operatora, który jako pierwszy będzie działał na rynkach dostępu szerokopasmowego, zdeterminuje kształt rozwoju szerokopasmowej komunikacji elektronicznej w Polsce na kolejne dekady. Operatorzy dotychczas rozdrobieni (tj. operatorzy kablowi) wskazują także na konieczność koncentracji siły gospodarczej na rynkach usług telekomunikacyjnych w celu stworzenia bardziej symetrycznej gry rynkowej wobec TP SA/Orange jako elementu stymulacji stabilnej konkurencji infrastrukturalnej³⁸. Za możliwością ukształtowania się na rynkach telekomunikacyjnych w Polsce znaczących sił gospodarczych w momencie rozwoju konkurencji infrastrukturalnej przemawiają m.in. następujące fakty:

- 1) niewystarczający potencjał finansowy małych i średnich przedsiębiorstw (MiŚ);
- 2) słabość w forsowaniu interesów MiŚ jako efekt relatywnej labilności politycznej;
- 3) niski poziom zaufania do regulatora jako rezultat transformacji instytucjonalnej oraz kompleksowego i dynamicznego otoczenia rynkowego sektora telekomunikacyjnego w Polsce;
- 4) wysoki deficyt środków finansowych na inwestycje infrastrukturalne, nawet przy dużym absolutnym współdziale środków publicznych (mimo znaczących kwot są one niewystarczające w stosunku do realnych potrzeb infrastrukturalnych i możliwości współfinansowania sektora prywatnego).

Wobec osłabienia możliwości intensyfikowania konkurencji usługowej³⁹, kwestia formy pobudzania konkurencji infrastrukturalnej w warunkach podlegającej transformacji instytucjonalnej gospodarki Polski pozostaje nadal w dużym stopniu otwarta. Zarówno regulator, jak i inne instytucje działające w obszarze rozwoju sektora telekomunikacyjnego wykazują rosnącą świadomość konieczności redefiniowania dotychczas stosowanych narzędzi stymulujących. Wśród takich instytucji, jak Komisja Europejska czy regulatorzy komunikacji elektronicznej niektórych państw można zaobserwować większe zainteresowanie koncepcją partnerstwa z dużymi operatorami telekomunikacyjnymi (często operatorami zasiedzającymi) lub znaczącymi jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: jst) na rzecz realizacji celów Europejskiej Agendy Cyfrowej⁴⁰. W analizach sektora telekomunikacyjnego wskazuje się również na luźną formę oligopolu (zamiast monopolu i silnej konkurencji) jako struktury rynkowej sprzyjającej inwestycjom i innowacjom telekomunikacyjnym⁴¹.

Warunki rozwoju polskiego sektora telekomunikacyjnego, ze względu na wyraźne zapóźnienie infrastrukturalne i niewielkie szanse na mocne finansowe wsparcie publiczne, aktualizują potrzebę współdziałania inwestycyjnego sektora prywatnego.

Dotychczasowa porażka inwestycji w sieci szkieletowe na poziomie finansowania województw, a także obawy o efektywność alokacyjną dużej ilości środków publicznych kierowanych szerokim strumieniem do jst skłaniają do niezbyt optymistycznych wniosków. Ujawnianie się wyraźnych asymetrii w funkcjonowaniu uczestników rynków telekomunikacyjnych oraz zjawisko koncentrowania siły gospodarczej na rynkach telekomunikacyjnych rodzą potrzebę analizy roli polityki regulacyjnej jako czujnego i wiarygodnego stróża interesów społecznych.

³⁸ S. Boyd, *Konkurencja nowej generacji i inwestycje*. Pobrano z: <http://www.rp.pl/artykul/966059.html> (dostęp: 10.11.2013); <http://www.telepolis.pl/wiadomosci/pytel-stworzmy-jednego-operatora-infrastrukturalnego-dla-800-mhz,2,3,29026.html> (dostęp: 10.11.2013).

³⁹ S. Piątek, *Nowa strategia regulacyjna na rynku telekomunikacyjnym*, iKAR 2012, nr 6(1).

⁴⁰ M. Fereniec, *Agenda Cyfrowa wymaga nowego podejścia*. Pobrano z: <http://www.rp.pl/artykul/959806.html?print=tak&p=0> (dostęp: 10.12.2012); P. Marciniak, *Samorządowa Agenda Cyfrowa 2020*. Pobrano z: <http://www.rp.pl/artykul/987299.html> (dostęp: 22.10.2013).

⁴¹ J.M. Bauer, *Regulation, Public Policy, and Investment in Communications Infrastructure*, „Telecommunications Policy” 2010, Vol. 34(1–2), s. 65–79.

Naśladowanie konkurencji stanowi najbardziej skuteczny sposób na zwiększanie zbieżności celów operatorów i odbiorców ich usług (podnoszenie efektywności działania operatorów telekomunikacyjnych i zwiększanie dobrobytu konsumentów usług telekomunikacyjnych). Zwiększaniu konkurencji lub uelastycznianiu działań regulacyjnych w celu powiększenia swobody funkcjonowania przedsiębiorstw o znaczącej sile rynkowej towarzyszy potrzeba podniesienia dyskrecjonalności działań regulacyjnych. Intensyfikacja bodźców stosowanych w regulacjach⁴² wystawia regulatora na działanie silnych pokus do nadużycia posiadanych informacji. Ponadto powierzenie ważnych społecznie decyzji instytucji niewiększościowej narzuca konieczność oparcia funkcjonowania regulatora na stabilnych procedurach. Dlatego wzmocnienie transparentności procesu regulacyjnego jest konieczne, m.in. poprzez takie działania, jak: składanie wyjaśnień do podejmowanych decyzji regulacyjnych, przejrzystość i bezstronność obowiązujących procedur, prowadzenie debat i otwartych przesłuchań w kwestiach najbardziej spornych społecznie, umacnianie praw konsumenckich.

Celem konstrukcji instytucjonalnej jest wypracowanie zestawu decyzji, nadzoru, bodźców i narzędzi korygujących, aby koszty powiernictwa obniżyć do jak najniższego poziomu, a uzyskany w ten sposób wzrost wydajności, wiarygodności i demokratycznego systemu rządzenia (wzrost przejrzystości, przewidywalności) uczynić istotnym czynnikiem stymulacji konkurencji infrastrukturalnej.

V. Zakończenie

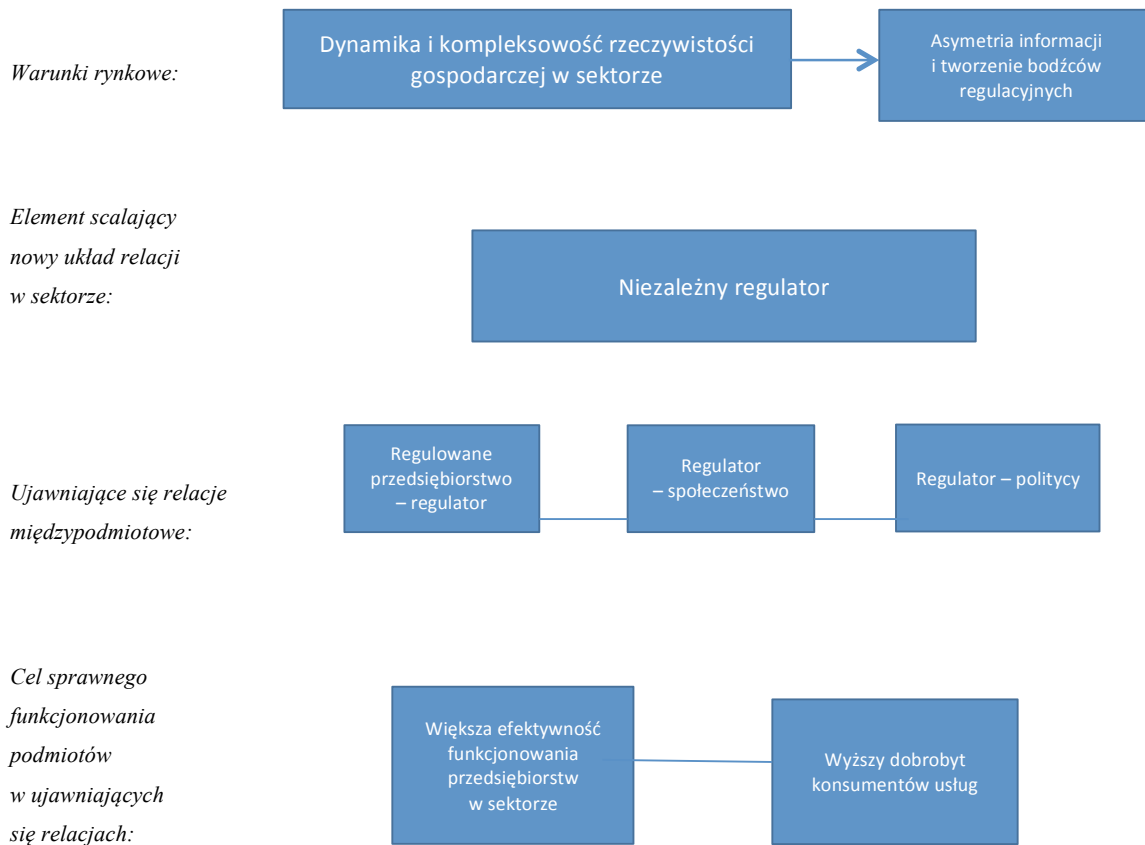
Ciągle zmiany technologiczne wymagają podwyższenia wrażliwości państwa na pojawiające się i zmieniające ułomności rynków. Obszar sektora komunikacji elektronicznej jest reprezentatywnym przykładem działania państwa, w ramach którego pewna wiązka władzy wykonawczej oddawana jest w ręce ekspertów zatrudnionych w agencjach regulacyjnych. Wiarygodność prowadzonej polityki, której towarzyszy rozbieżność celów mocodawcy (polityków, społeczeństwa) i pełnomocnika (regulatora), rodzi m.in. dylemat związany z politycznym umocowaniem decyzji regulacyjnych podejmowanych przez osoby nieobdarzone przez wyborców legitymizacją władzy i konieczność konstrukcji stosunków właściwych dla tego zjawiska⁴³.

System regulacyjny ma na celu rozwiązanie problemów wynikających z działań firm o dominującej sile rynkowej oraz problemów związanych z wywiązywaniem się regulatora z obowiązków wobec społeczeństwa. Problematy wymagające rozwiązania wynikają z istnienia asymetrii informacji oraz dotyczą tworzenia bodźców skłaniających firmy do efektywnych i społecznie optymalnych działań.

Schemat 1 przedstawia istotę propozycji analiz polityki regulacyjnej w relacjach między podmiotami w sektorze.

⁴² Wyznaczanie celów co do osiągnięcia danych poziomów cen, swoboda operatora co do osiągnięcia tego celu, konsekwencja regulatora w pozostawianiu operatorowi wypracowanego zysku, ostrożność regulatora w nienarządzaniu operatora na straty, wiarygodne procedury niezależnego dochodzenia racji w sporach regulacyjnych.

⁴³ Ibidem, s. 100.

Schemat 1. Zarys istoty analiz polityki regulacyjnej z punktu widzenia relacji międzypodmiotowych

Źródło: opracowanie własne.

Centralnym elementem analiz relacji zachodzących między podmiotami w regulowanym sektorze jest ich charakter wynikający z istnienia asymetrii informacji (tym silniejszej, im sektor silniej skoncentrowany) i potrzeby stymulacji bodźców, które skłaniałyby do większej efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw i wyższego dobrobytu konsumentów usług.

Dwa zaprezentowane typy sektorowych problemów regulacyjnych (istnienie asymetrii informacji i potrzeba tworzenia bodźców) mogą stanowić przedmiot analizy polityki państwa w relacjach zarysowujących się między regulatorem i regulowanymi przedsiębiorstwami, regulatorem i społeczeństwem oraz regulatorem i politykami. Użyteczność tego typu analiz miałyby się sprowadzać do wyostrenia specyfiki polityki regulacyjnej w silnie zmieniających się uwarunkowaniach funkcjonowania sektorów, szczególnie tych poddanych głębokiej penetracji w zakresie zastosowań nowych technologii (np. sektor telekomunikacyjny). Ujawniające się potrzeby redefinicji celów i narzędzi regulacyjnych, a także utrzymujący się stan otwartości w przyjmowaniu konkretnych modeli podejść regulacyjnych zmierzających do zwiększania powszechnego dostępu szerokopasmowego (infrastruktura) oraz kreowania popytu na usługi szerokopasmowe (Europejska Agenda Cyfrowa) mogą dodatkowo zaciemniać omawiany problem. Przedstawiona propozycja analizy polityki poprzez badania ujawniających się relacji międzypodmiotowych pozwala w dużym stopniu zapobiec temu zjawisku.