

Regulacja bodźcowa w telekomunikacji

Renata Śliwa

Artykuł stanowi zarys problematyki regulacji bazującej na wynikach, regulacji pułapem cenowym w kontekście transformowania sektora telekomunikacyjnego z tego opartego na podejściu monopolistycznym do podejścia opartego na konkurencji (deregulacji). Zaprezentowane treści obejmują cechy charakterystyczne regulacji bazującej na wynikach, regulacji pułapem cenowym, mechanizm tej regulacji, oraz rolę wiarygodności regulacyjnej w procesie konstrukcji planów regulacyjnych opartych na silnych bodźcach.

Regulacja oparta na wynikach, regulacja pułapem cenowym, regulacja bodźcowa, wiarygodność w procesie regulacji opartej na wynikach

Wprowadzenie

Zainteresowanie pracami nad nowymi schematami regulacyjnymi wynika głównie z pogarszającej się konkurencyjności sektora telekomunikacyjnego, rozumianej jako zdolność sektora telekomunikacyjnego do generowania stosunkowo wysokiej dynamiki wydajności pracy, niskich jednostkowych kosztów pracy, wysokich zysków, wysokiego wskaźnika rentowności aktywów i wysokiego udziału inwestycji sektora w wartości dodanej, a także stosunkowo niskich cen i wysokiej jakości usług [1].

Daleki od optymalnego wyniku działalności jest w tym obszarze przeważnie przypisywany brakowi bodźców. Stopniowo deregulowane przedsiębiorstwa telekomunikacyjne tradycyjnie funkcjonowały na regulowanym rynku, a ich wzrosty kosztów były przerzucane na konsumentów w postaci wyższych cen usług. Kluczową treścią przekazu płynącego z podejmowanych reform sektora telekomunikacyjnego w wielu krajach jest próba przesunięcia na przedsiębiorstwa większej odpowiedzialności za znaczące części ich kosztów [2].

Organy regulacyjne stają wobec fundamentalnego dylematu – jaka siła kontroli jest wymagana w celu utrzymania spójności i odpowiedzialności za wypełnianie zadania społeczno-gospodarcze w odniesieniu do stopnia dyskrecjonalności pozostawionego dla zapewnienia elastyczności działania i innowacyjności [3].

Wobec niekompletnej informacji, co do technologii i kosztu alternatywnego przedsiębiorstwa, regulator stoi przed wyborem zastosowania instrumentu zwiększającego bodźce do zwiększania wydajności lub zmniejszającego potencjalną rentę monopolistyczną przedsiębiorstwa. W kontraktach regulacyjnych opartych na kosztach (*cost-plus contract*), będących instrumentem wyzwalamym niskie/słabe bodźce do obniżania kosztów istnieje pewność przejścia przez regulatora potencjalnej renty przedsiębiorstwa, gdy firma nie korzysta ze sposobności obniżenia kosztów lub z egzogenicznej obniżki kosztów. Obniżka tego kosztu jest w całości transferowana do odbiorcy usługi. Regulacje silnobodźcowe, np. pułap cenowy w umowach regulacyjnych, dostarczają dużych motywacji dla przedsiębiorstwa do obniżki kosztów, ale niosą ryzyko generowania przez nieznaczającą renty. Równie ważny jak dylemat

między tworzeniem bodźców a obniżaniem renty monopolistycznej, ale bardziej subtelny, jest problem nie stosowania takich samych rozwiązań dla wszystkich (zróżnicowanych) przypadków [2].

W warunkach istnienia asymetrii informacyjnej między regulowanym przedsiębiorstwem a regulatorem, istotna jest ocena przez regulatora potencjału, co do obniżki kosztów przedsiębiorstwa, na przykład za pomocą umożliwienia wyboru przez przedsiębiorstwo kontraktu regulacyjnego spośród zestawu dwu kontraktów o ustalonej cenie (pułap cenowy) oraz o cenie odzwierciedlającej koszty (*cost-plus contract*) [2].

Plany regulacyjne stosowane w telekomunikacji rozciągają się od standardowej regulacji stopy zwrotu (*rate-of-return regulation*) do prawie całkowitej deregulacji. Przykładami pośrednich form regulacji bodźcowej są: *banded rate of return regulation*, *earning sharing*, *revenue sharing*, *price freeze*, *rate case moratorium*, *pure price caps*, *hybrid price caps*, którym przypisane są różne stopnie dopuszczalnej elastyczności cenowej i możliwości generowania ponadprzeciętnych zysków przez przedsiębiorstwa telekomunikacyjne [4].

Ocena PBR (*Performance-Based Regulation*) zawarta w niniejszym artykule przeprowadzona zostaje w kontekście transformowania sektora telekomunikacyjnego z opartego na podejściu monopolistycznym do podejścia opartego na konkurencji (po deregulacji). Kryteriami oceny tej metody regulacyjnej są wpływ na dobrobyt konsumentów – oddziaływanie na spadek cen, większą innowacyjność, wpływ na kondycję ekonomiczną operatorów telekomunikacyjnych – oddziaływanie na motywację do obniżania kosztów, zwiększania zysków operatorów, stosunek do ryzyka inwestycyjnego.

Cechy charakterystyczne regulacji bazującej na wynikach

Regulacja oparta na wynikach niesie nadzieje stworzenia większego zrównoważenia działań operatorów w celu obniżania kosztów, jak również płacenia przez konsumentów niższych cen za usługi telekomunikacyjne [5].

Istnienie regulacji bazującej na wynikach (PBR) dla rynków usług dostępu do sieci, zwanej regulacją bodźcową jest alternatywą regulacji opartej na kosztach (*cost-of-service*, *cost-based regulation*, *rate-of-return regulation*). Zainteresowanie PBR wynikało z niedoskonałości, jakimi skutkowało stosowanie regulacji, bazujących na poniesionych kosztach, które stanowiło źródło wyższych kosztów i cen niż w warunkach PBR [6]. PBR jest podejściem regulacyjnym, które koncentruje się bardziej na wyznaczonych przez regulatora (pożądanych) poziomach mierzalnych wyników niż na technikach, procesach czy procedurach nakazowych. Ta metoda regulacji opłat za usługi ma prowadzić do zdefiniowanych efektów bez podawania jakiś wskazówek, co do metod ich osiągnięcia. Przykładem PBR jest regulacja z pułapem cenowym, czy typu *Retail Price Index minus X*. Regulacja skierowana na wyniki przedsiębiorstwa, mająca na celu pobudzenie jego motywacji do redukcji kosztów i powiększenia innowacyjności oferowanych usług miała eliminować niedoskonałości regulacji operatorów telekomunikacyjnych, gdzie przyrosty kosztów były przerzucane na odbiorców usług w postaci wyższych opłat za usługi.

Mimo licznych zalet regulacji PBR w stosunku do regulacji wskazującej sposób osiągnięcia wyników (*prescriptive*), debata co do aplikacyjności PBR oraz salda korzyści i strat z niej wypływających jest wciąż otwarta. Debata co do aplikacyjności PBR oraz salda korzyści i strat z niej wypływających jest wciąż otwarta. Przyjmuje się, że regulacja PBR nie może istnieć samodzielnie, tylko jako element systemu regulacyjnego. Najsilniej wykluczającymi się cechami w kontekście oceny PRB jest elastyczność oraz odpowiedzialność, czyli rozliczanie z wykonania nałożonych obowiązków (*accountability*), jak i konsekwencja i stałość, których wykonywanie PBR obniża. Podejście regulacyjne w ramach PBR ma na celu przesunięcie dążenia do równowagi z gwarantowania spójności/konsekwencji i odpowiedzial-

ności, zapewniane w obecnych podejściach regulacyjnych nastawionych na zalecenia dotyczące działania przedsiębiorstw ku promocji elastyczności i innowacyjności zachowania. PBR określa akceptowalny regulacyjnie poziom parametru obrazującego zachowanie podmiotu regulowanego oraz sposoby weryfikujące osiągnięcie tego poziomu [3].

Regulacja oparta na wynikach dostarcza systemowi regulacyjnemu cen usług, w ramach którego firma jest wynagradzana za podnoszenie efektywności i obniżanie kosztów na zasadzie systemowego dostarczania bodźców do takiego działania [5].

Regulacja PBR może być również kolejnym etapem reformy regulacyjnej w sektorze telekomunikacyjnym w kierunku zwiększenia elastyczności funkcjonowania i innowacyjności [3].

Celem PBR jest przede wszystkim stworzenie mniej obciążającego procesu regulacyjnego, poprawa obsługi klienta przez operatorów, obniżenie cen, generowanie wyższych zysków przez operatorów w zamian za poprawę jakości świadczenia usług i obniżkę cen. Najpopularniejsze formy regulacji PBR odbywają się przez regulację pułapu cenowego (*price cap*) oraz regulację pułapu przychodów (*revenue cap*). Dodatkowo wprowadza się w ramach regulacji PBR mechanizm podziału przychodów (*earnings-sharing mechanism*), który ma zabezpieczać konsumentów przed uzyskiwaniem przez operatorów niespodziewanie wysokich zysków. Inne mechanizmy PBR związane są również z zestawem standardów do osiągnięcia związanych często z bodźcami finansowymi. Regulacja pułapu przychodów w ramach PBR systematycznie dostosowuje je za pomocą przyjętej formuły do ustalonego poziomu i w ten sposób przyczynia się do automatycznego dopasowania opłat. Regulacja pułapem cenowym w ten sposób automatycznie dostosowuje opłaty w trakcie corocznej kontroli cenowej, biorąc pod uwagę inflację i zmiany w produktywności. Mechanizm podziału przychodów ustala twardą granicę stopy zwrotu, powyżej której operator jest zobligowany do zwrotu części zysku konsumentom w postaci obniżki cen lub kart rabatowych. Regulator zabezpiecza konsumentów za pomocą połączenia regulacji pułapem cenowym lub przychodowym z różnorodnymi standardami jakości usług, zapobiegając obniżce jakości za pomocą wzrostu ukrytych kosztów. W PBR stosowane są również benchmarki kosztów i wyników, skłaniające operatorów do implementacji najlepszych praktyk w osiąganiu wysokich poziomów efektywności i w rezultacie najniższych możliwych cen usług.

Zastosowanie zewnętrznych benchmarków do struktury kosztów w zamian za ustalanie nowych opłat dla danego operatora za pomocą tradycyjnych przeglądów kosztów usługi, ma na celu zapewnienie konsumentom najniższej możliwej ceny. Opłaty ustalane są wówczas w odniesieniu do generowanych kosztów przez porównywalnych operatorów. Porównywanie wyników działania do efektów innych operatorów pozbawia bezpośredniego wpływu poszczególnych firm na obowiązujące je standardy, a wręcz wystawia je na konieczność dorównywania do firm rejestrujących najlepsze wyniki. Problematyczna tylko pozostaje kwestia wypracowania wiarygodnych standardów obejmujących nie tylko zmianę wyników wzajemnie między firmami, a również wyników samej firmy w czasie [5].

Regulacje bazujące na wynikach mają na celu dostarczenie jak największej elastyczności w osiąganiu celów regulacyjnych, ale jednocześnie wymagają ponoszenia odpowiedzialności za osiągnięte efekty. Dlatego wyłaniają się dwa wymiary w obliczu osiągania przez PBR celów regulacyjnych. Jeden odnosi się do wzajemnego wyłączenia się różnych celów, np. cele spójności, sprawiedliwości/słuszności i przewidywalności stoją w pewnej sprzeczności do celów elastyczności i innowacyjności. Sprzeczność między elastycznością i odpowiedzialnością polega na tym, że odpowiedzialność narzuca konieczność przedstawienia działania podmiotu w kierunku osiągania pewnych efektów, podczas, gdy elastyczność udaremnia tę możliwość otwierając drogę do różnych sposobów osiągania danych rezultatów. Przekłada się to na wybory intensywności dyskrecjonalności, kontroli stosowanych ze strony regulatora w procesie regulacyjnym. Drugi wymiar dotyczy konieczności ujmowania, obok kształtu regulacji, również potencjalnych reakcji podmiotów rynkowych na działania z zakresu egzekwowania regulacji i kontroli wyni-

ków. Należy oczekiwać negatywnej reakcji regulowanych podmiotów na brak przewidywalności wynikający z niespójnych interpretacji PRB, jak również słabej poprawy efektów działania w porównaniu z regulacjami bardziej narzucającymi zalecenia do postępowania (*prescriptive regulation*), gdy PRB jest zbyt wąsko interpretowana i nie daje możliwości wykorzystania szerszej gamy rozwiązań.

Wskazuje się na następujące możliwe korzyści wynikające z zastosowania PBR: zwiększenie efektywności w osiąganiu konkretnych celów regulacyjnych, swoboda w wyborze środków narzucanych regulacjami, podniesienie motywacji do podejmowania działalności innowacyjnej, obniżenie kosztów dostosowania się regulowanych podmiotów do wymogów regulacyjnych. Wśród najczęściej wymienianych potencjalnych wad PBR wymienia się: niespójność i niekonsekwencję we wprowadzaniu zasad, obniżoną przewidywalność efektów regulacji, wyższe koszty dla regulatora (wypracowywania nowych zasad i ich egzekwowania), niepewne efekty dystrybucyjne, niekiedy wynikające ze sposobu ustalania zasad [3].

Najbardziej strategicznym elementem PBR warunkującym w zasadniczym stopniu skalę powodzenia tego typu regulacji jest zapewnienie odpowiedzialności (*accountability*), z uwagi na konieczność rozliczenia z wygenerowanych wyników działania. Jednak, zarówno obserwacja i przewidywanie tych wyników może być kosztowne lub wręcz niewykonalne. PRB jest sposobem na uniknięcie lokalnych form przejęć, np. faworyzowanie prywatnych interesów kosztem interesu społecznego, ponieważ nastawiona jest ona na swobodny wybór metod i środków działania i w ten sposób promowanie konkurencji w dostarczaniu lepszych i tańszych typów działań w kierunku wypełniania wymogów regulacyjnych. Metoda PBR może być jednak przedmiotem przejęć na bardziej sektorowym czy krajowym szczeblu. Zasadne jest w tym kontekście rozważenie tego, jak ta odpowiedzialność za wynik jest określana, np. oddanie poświadczenia dobrej jakości/solidności/wytrzymałości alternatywnych narzędzi działania w ręce ekspertów (certyfikowanym podmiotom) działającym na wolnym rynku [3].

Regulacja jakości usług jest ważnym elementem regulacji bodźcowej w ramach PRB, w tym regulacji pułapem cenowym (PCR). W warunkach regulacyjnych, w których regulowane przedsiębiorstwo ponosi pełne koszty zwiększania jakości usług, kiedy ceny nie są połączone z kosztami, mogą zrodzić się bodźce w kierunku dostarczania poziomu jakości usług poniżej tego „maksymalizującego dobrobyt”. Dlatego plany regulacyjne PCR często były obwarowane standardami, określającymi poziomy jakości dostarczanych usług i karami finansowymi za braki w dotrzymywaniu tych standardów [7].

Dobrze skonstruowany mechanizm PBR osłabia powiązania między kosztami operatora regulowanego a regulowanymi cenami, które płacą użytkownicy. Dla wzmocnienia tego rozłączenia w krótkim okresie należy obniżyć liczbę przeglądów kosztów w celu ustalenia pułapu cenowego lub pułapu przychodów w ramach PBR. W długim okresie należy nałożyć dodatkową dyscyplinę kosztową na regulowanego operatora [5].

Zarys mechanizmu regulacji pułapem cenowym

Wybór najbardziej odpowiedniego typu regulacji PCR jest uzależniony od celów regulacyjnych i natężenia konkurencji rynkowej. Etapy implementacji regulacji pułapem cenowym dokonuje się poprzez badanie możliwości wytwórczych i otoczenia przedsiębiorstwa w celu zabezpieczenia rozsądnych przychodów, a następnie przez ustalenie maksymalnej stawki, przy której dostosowywane do inflacji ceny regulowanych usług przedsiębiorstwa mogą wzrastać przeciętnie każdego roku, aż do kolejnego przeglądu planu regulacyjnego [7].

Regulacje pułapem cenowym ograniczają roczny wzrost przeciętnych cen do wzrostu stopy inflacji minus uzgodniony i przyjęty współczynnik X . Współczynnik ten miałby równoważyć jakiegokolwiek przewagi komparatywne, jakie regulowany dostawca usług telekomunikacyjnych mógłby mieć w stosunku do innych dostawców w gospodarce, tj. mniejsze tempo wzrostu cen półproduktów lub wyższe tempo wzrostu produktywności.

Najbardziej krytycznym elementem każdego planu regulacji pułapem cenowym jest współczynnik X . Określa on stopę, przy jakiej dostosowywane do inflacji ceny przedsiębiorstwa będą się przeciętnie zmieniać w przyjętym okresie regulacyjnym. W okresie tym nawet niewielka zmiana współczynnika X będzie miała znaczący wpływ na dochody przedsiębiorstwa, bo zbyt wysoki X może pogрузić firmę regulowaną finansowo, zbyt niski X może umożliwić jej generację ponadprzeciętnych przychodów. Z powodu trudności związanych z ustaleniem współczynnika X na odpowiednim poziomie wynikającym z konieczności włączenia w proces ustalania X nie tylko wiedzy z zakresu możliwości regulowanego przedsiębiorstwa, ale także bieżących i przyszłych uwarunkowań rozwojowych całego sektora, wprowadzany zostaje dodatkowo współczynnik Z . Ma on na celu dostosować zmieniane wskaźnikiem inflacji ceny do finansowego wpływu nieoczekiwanych zdarzeń (czynnik egzogeniczny). Stąd, ceny usług regulowanych zmieniają się przeciętnie według reguły stopa inflacji $+ Z - X$. Współczynnik Z charakteryzuje się tym, że przedmiotowe zdarzenie o istotnym wpływie finansowym na firmę (nie amortyzowanym przez żaden inny element planu PCR) pozostaje poza kontrolą regulowanego przedsiębiorstwa, jest on swego rodzaju zabezpieczeniem regulowanej firmy przed znaczącymi i nieoczekiwanymi szokami finansowymi. Odpowiednio zaprojektowany współczynnik Z może prowadzić do obniżania kosztu kapitałowego regulowanego przedsiębiorstwa bez ograniczania bodźców firmy do innowacji i redukcji kosztów operacyjnych. Możliwość wprowadzenia do formuły regulacyjnej PCR współczynnika Z miałyby odzwierciedlać mechanizm panujący w warunkach konkurencji, gdzie dostawcy usług zwykle presuwają na konsumentów w postaci wyższych cen wzrost kosztów, który dotknął cały sektor [7].

Długość czasu trwania planu regulacyjnego również stanowi o jego skuteczności regulacyjnej. Relatywnie krótki okres planu regulacyjnego pozwoli na utrzymanie cen usług blisko kosztów produkcji danego okresu, ale jednocześnie przyczynia się do osłabienia motywacji operatora do innowacji i obniżki kosztów operacyjnych. Odpowiedni przydział usług do poszczególnych koszyków usług (na przykład usługi dla konsumentów i innych użytkowników) pozwoli na utrzymanie zarówno przeciętnego poziomu cen i kosztu poszczególnych grup usług na rozsądnym poziomie. Dzięki temu ochrona regulacyjna może zostać skierowana na grupy usług, które jej najbardziej wymagają. Umieszczenie wszystkich usług w jednym koszyku umożliwi obniżkę ceny jednej z usług i podwyżkę innej, zachowując przeciętny poziom cen wszystkich usług w koszyku. Umieszczenie usług w osobnych koszykach powoduje, że przeciętna cena usług konsumentów nie zmienia się, kiedy ceny innych np. usług dla użytkowników nie będących konsumentami są obniżane. Nałożenie osobnych przeciętnych poziomów cen na każdy koszyk nie skutkuje możliwością obniżania cen jednych usług przy podwyższaniu innych. Regulowany operator ma większą swobodę do podnoszenia cen usług sprzedawanych na rynkach „niekonkurencyjnych”, wówczas gdy w tym samym koszyku znajdują się usługi sprzedawane w warunkach „konkurencyjnych”. Stąd, może on woleć utrzymanie regulacji pułapem cenowym usług podległych konkurencji, niż deregulację sprzedaży tych usług [7].

Regulacja pułapem cenowym była stosowana w licznych przypadkach w sektorze telekomunikacyjnym w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Wielkiej Brytanii pod koniec lat 90. XX wieku i pierwszej dekadzie XXI wieku. Obecnie, z wyjątkiem podstawowych usług dostępu telekomunikacyjnego, regulowane PCR usługi telekomunikacyjne nie są regulowane w tych krajach. Z czasem kontrole cenowe w ramach PCR były sprawowane nad coraz mniejszą liczbą usług, w miarę jak siły konkurencji utrzymywały ceny na niezawyżanych poziomach. Umacnianie sił konkurencji odsuwało konieczność przewidywania przez regulatora stopnia, w jakim przedsiębiorstwo mogło osiągnąć wyższy poziom produktywności niż inne przedsiębiorstwa w gospodarce i odpowiednio dostosować współczynnik X . Regulator często też ustalał współczynnik X na poziomie stopy inflacji, w ten sposób wstrzymując wzrost cen, ujmowany przeciętnie [7]. Przegląd możliwego wpływu PCR został przedstawiony w Tabeli 1.

Tabela 1. Ocena bezpośredniego wpływu elementów PCR na przychody operatorów, inwestycje, ceny w sektorze telekomunikacyjnym

Kryteria	Wzrost cen dostosowany do inflacji pomniejszony o czynnik X (przyrost wydajności)	Wzrost cen dostosowany do inflacji pomniejszony o czynnik X i powiększony o Z (zmiana wynikająca z nieoczekiwanych wydarzeń)	Długość okresu trwania planu regulacyjnego PBR		Natura prowadzonych rewizji planu regulacyjnego		Struktura koszyka usług poddanych regulacji	
			Długi okres (4-5 lat)	Krótki okres	Dostosowanie X w celu przesunięcia do konsumentów efektów redukcji kosztów	Dostosowanie X do zmian egzogenicznych	Jednolity koszyk usług	Koszyk usług podzielony na ofertę indywidualną i biznesową
Przychody operatora	Zawyżony X może doprowadzić do problemów finansowych, zaniżony X – do dużych zysków		Przychody są zbliżone do zakładanych	Obniżka przychodów				
Modernizacja sieci		Dostosowanie ceny zgodnie z „Z” nie obniża budżetów operatora do innowacji	Obniża budżet do innowacji	Obniżka bodźców do inwestycji i innowacji	Znaczący wzrost bodźców do inwestycji i innowacji			
Zmiana poziomu cen	Oprócz przypadku, gdy wzrost cen w gospodarce przewyższy wzrost wydajności, ceny usług ulegają obniżeniu	Wzrost cen zabezpieczający przed przypadkowymi szokami finansowymi operatora	Zmiana ceny odstaje zbyttno zmian kosztów	Znacząca skłonność do obniżania cen		Obniżka ceny jednej usługi umożliwia wzrost innej bez zmiany średniej	Przeciętna cena jednej usługi nie zmienia się jak ceny innych się zmieniają – redukcja cen jednej usługi nie prowadzi do obniżki innych	
Zmiana kosztów		Redukcja kosztu kapitału operatora regulowanego	Obniża budżet do redukcji kosztów	Obniża bodźce do redukcji kosztów operacyjnych	Znaczący wzrost bodźców do obniżki			
Ryzyko inwestycyjne		Obniżenie ryzyka inwestycyjnego	Obniżenie ryzyka inwestycyjnego	Wzrost ryzyka inwestycyjnego	Obniżenie ryzyka inwestycyjnego			

Opracowanie na podstawie [7]

Ocenę implementacji regulacji pułapem cenowym można przeprowadzić w podziale na wpływ poszczególnych elementów mechanizmu regulacyjnego na pewne obszary funkcjonowania operatorów telekomunikacyjnych (sektora telekomunikacyjnego). W Tabeli 1 pokazano wpływ elementów mechanizmu regulacji PCR jak współczynnik X (odejmowany od wskaźnika inflacji przyrost wydajności), współczynnik Z (uwzględniający dodatkowo niespodziewane zmiany w otoczeniu gospodarczym regulowanego operatora), długość trwania schematu regulacyjnego, natura prowadzonych rewizji regulacyjnych, struktura koszyka usług regulowanych na przychody regulowanych operatorów, pobudzanie innowacyjności, kształtowanie się cen, motywacje do obniżki kosztów usług, ryzyko inwestycyjne regulowanych operatorów.

Wnioski z przeglądu skutków regulacji pułapem cenowym pozwalają przypisać jej wpływ na wzrost modernizacji, wzrost produktywności, niższe ceny usług i jednocześnie wyższe przychody regulowanych operatorów i obniżkę kosztów. Co do wpływu na jakość usług, nie przypisuje się PCR jednoznacznej roli, bo dla pewnych usług jakość wzrastała, dla pewnych obniżała się [7]. Podkreśla się jednak, że mechanizm regulacyjny wprowadzany przez PCR rozdziela, co najmniej na pewien czas, koszty i ceny, co znacząco pozwala na różnicowanie faktycznych przychodów przedsiębiorstwa od przychodów oczekiwanych. Taka konstrukcja regulacji cenowej może generować znaczące bodźce do innowacji i redukcji kosztów [7].

Analizując potencjalny wpływ PCR na dobrobyt konsumentów poprzez oddziaływanie na ceny usług telekomunikacyjnych i innowacyjność operatorów telekomunikacyjnych należy podkreślić prokonsumencki charakter regulacji pułapem cenowym. Ujawnia się on szczególnie w dążeniu przedsiębiorstw telekomunikacyjnych do obniżania kosztów (wzrostów wydajności oddawanych w zmianach regulacyjnych współczynnika X) i prospektywnie w obniżce cen usług telekomunikacyjnych oferowanych przez regulowanego operatora telekomunikacyjnego. Widoczna dążność w ramach PCR do motywowania operatorów do wzrostów wydajności połączona z zabezpieczeniami w postaci dobrze zdefiniowanego współczynnika Z , długiego okresu trwania planu regulacyjnego ma służyć pobudzeniu działalności proinnowacyjnej w funkcjonowaniu operatorów. Ekonomiczna kondycja tych przedsiębiorstw ma zostać zapewniona na godziwym poziomie w ramach PCR poprzez zagwarantowanie odpowiednich przychodów za pomocą właściwie dobranej współczynnika Z i ewentualnych dostosowań regulacyjnych współczynnika X w razie przewidywań lub obserwacji zmian egzogenicznych w sektorze. Obok odpowiednio wyznaczonych współczynników Z i X , dłuższy okres trwania planu regulacyjnego ma pozwalać regulowanym operatorom telekomunikacyjnym na wypracowanie sposobów znaczących obniżek kosztów. Ryzyko inwestycyjne regulowanych operatorów telekomunikacyjnych może ulec istotnej obniżce przy dobrze wyznaczonym współczynniku Z , długim okresie trwania schematu regulacyjnego czy możliwości dopasowania współczynnika X do zaobserwowanych zmian egzogenicznych w sektorze.

Istota wiarygodności regulacyjnej w procesie konstruowania planu PBR

Tylko jeżeli operator telekomunikacyjny będzie postrzegał politykę regulatora wystarczająco wiarygodnie, będzie angażował się w ponoszenie wysiłku skierowanego na poprawę efektywności swojego funkcjonowania. Bodźcowe schematy regulacyjne tylko wówczas będą miały znaczący wpływ na zachowanie operatora, gdy struktura korzyści i kar wynikająca z planu regulacyjnego będzie dla niego przekonująca.

Ograniczanie wiarygodności regulatora powodowane jest głównie względami politycznymi, gdy instytucja ta poddawana jest presji polityków. Sprzeciw społeczeństwa wobec ocenianych jako nadmierne

zysków może wymusić na regulatorze takie działania jak: odmowa uznania regulowanemu operatorowi pewnych poniesionych już kosztów. To także podnoszenie restrykcji regulacyjnych w kolejnym cyklu regulacyjnym po tym, jak wysokie przyrosty efektywności i zysków odnotowano w działalności regulowanego operatora, w tym obniżanie bodźców do podnoszenia poziomów efektywności, ułatwienie wejścia nowych operatorów nawet w warunkach monopolu naturalnego (spadek cen poniżej poziomu, jaki osiągnąć byłby za pomocą pułapu cenowego).

W celu zwiększenia siły wiarygodności regulacyjnej oraz wypracowania mechanizmu przewidywania problemów związanych z ograniczoną wiarygodnością regulacyjną zaleca się stosowanie następujących rozwiązań: wzmocnienie zrozumienia i poparcia ze strony konsumentów na rzecz bodźcowego planu regulacyjnego, dobranie parametrów tego planu, ograniczających bodźce do szybkiej zmiany przyjętych warunków regulacji, jak najbardziej przejrzyste i kompletne ujęcie szczegółów planu, jego celu i przewidywanych skutków [4].

W warunkach ograniczonej wiarygodności regulatora kluczowym jest zrozumienie i wsparcie bodźcowego planu regulacyjnego przez użytkowników usług. Zrozumienie przez nich mechanizmów stojących za regulacją bodźcową pozwala na większe zrozumienie sytuacji wysokich zysków operatora jako efektu ich starań proefektywnościowych. Ważnym w procesie neutralizowania sprzeciwu wobec znaczących zysków operatora jest finansowe współuczestnictwo konsumentów w jego sukcesie ekonomicznym. Służyć temu może uzupełnianie regulacji czystym pułapem cenowym planem podziału zysków (*earring-sharing plan*), który z jednej strony jest mniej korzystny dla regulowanego operatora, jednak z drugiej, łagodzi sprzeciw użytkowników wobec znaczących zysków operatorów lub wręcz rodzi satysfakcje użytkowników z wysokich zysków operatora i tym samym zwiększa swobodę operatora w generowaniu wysokich poziomów efektywności i zysków (w tym, możliwie wyższych niż w ramach regulacji typu *pure price-cap*). Sposób w jaki następuje podział zysków między operatora i użytkowników jest kluczowy. Oprócz uzupełniania planów regulacyjnych elementami podziału zysków (*earning-sharing*), stosowane są takie formy podziału jak zamrożenie cen usług wrażliwych politycznie, różnorodne podejścia do modernizacji sieci telekomunikacyjnej. Przy czym bardziej zasadnym byłoby, gdyby operator przeznaczył część swoich zysków na inwestycje po tym, jak zostaną one wygenerowane, co powinno minimalizować jego niechęć do modernizacji sieci w warunkach ograniczonej wiarygodności regulacyjnej przed tym jak zysk zostanie wypracowany. To także działania w kierunku wyeliminowania spojrzenia na plan regulacyjny jako niesprawiedliwy, tj. automatyczne stabilizatory (włączenie do planów regulacyjnych egzogenicznych parametrów warunkujących zyski przedsiębiorstwa – stopa procentowa, stopa podatkowa dla przedsiębiorstw, stopa amortyzacji, procedury rachunkowe), porównawcze miary działania z innymi firmami, opcje w bodźcowym planie regulacyjnym (np. włączenie elementu podziału zysków z konsumentami w razie nadmiernych zysków regulowanego operatora). Ważnym jest eksponowanie wygrywania obu stron (win-win), jako natury bodźcowego planu regulacyjnego.

Plan regulacyjny powinien zawierać tylko te deklaracje (ex ante) nagrodzenia lub ukarania, które mogą zostać zrealizowane w przyszłości (ex post). Wymiana między pobudzaniem bodźców do obniżania kosztów, a ograniczaniem nadmiernie wysokich lub nadmiernie niskich zysków operatora ma kluczowe znaczenie [4]. Warto plany podziału zysków uzupełnić o elementy, które zapewniałyby realizację celów regulatora takie jak zabezpieczenie się regulatora przed generowaniem zysków bardziej ze wzrostu przychodów niż ze spadku kosztów czy zabezpieczanie się przed obniżaniem kosztów poprzez zmniejszanie jakości usług. Ponadto, podział korzyści wypracowywanych przez operatora może następować niekoniecznie na podstawie zysków, ale może się odbywać na innych parametrach działalności – takich których pozytywne zmiany będą zmierzały w kierunku realizacji celów regulatora czy będą bardziej wymowne dla uczestników rynku.

Ograniczanie konieczności rekontraktowania planu regulacyjnego polega również na przedstawianiu bieżącego planu regulacyjnego jak najbardziej zrozumiale i kompletnie. Luki planu w ukazywaniu implikacji wszystkich możliwych jego skutków zostawiają szeroki obszar dowolnej interpretacji. Niekompletność planów regulacyjnych może wynikać z prostych błędów pominięcia lub z pojawienia się nieprzewidzianych uwarunkowań działania operatora. Należy szczególnie zaznaczyć nieuchronności pojawienia się niekorzyści płynących z częstych zmian bodźcowych planów regulacyjnych (hamowanie bodźców do proefektywnościowych przedsięwzięć). Częste zmiany zasad regulacyjnych mogą być źródłem powstawania pewnych zachowań strategicznych po stronie operatorów, regulatora czy innych stron działalności telekomunikacyjnej. Jakakolwiek forma zmian parametrów planu regulacyjnego po zaistnieniu danego faktu jest odradzana, chyba, że wszystkie strony popierają wprowadzaną zmianę. Wszelkie zmiany inne niż te uzgodnione i zaakceptowane przez strony powinny być wyraźnie wkomponowane w plan regulacyjny (czas rewizji efektów planu powinien być wyraźnie podany, okres między implementacją planu a jego ewaluacją powinien być na tyle długi, aby spodziewane bodźce mogły być zoperacjonalizowane, pożądana jest obecność takich elementów planu regulacyjnego jak: określenie celu ewaluacji, prawdopodobnych kwestii poruszanych w trakcie ewaluacji, prawdopodobnych przyczyn znaczących zmian w planie regulacyjnym, rodzaj zmian, jakie mogą być wprowadzone jako konsekwencja zapowiedzianej ewaluacji). Im bardziej proces ewaluacji jest ustrukturyzowany tym mniej prawdopodobne są zachowania oportunistyczne potencjalnie nim wywoływane [4].

Zakończenie

Warunki gospodarczo-społeczne wielu krajów rozwijających się skłaniają do wniosków faworyzujących schematy regulacyjne nastawione na tworzenie słabszych bodźców proefektywnościowych. Związane jest to z możliwością generowania przez regulowanych operatorów telekomunikacyjnych znaczących rent ekonomicznych kosztem dobrobytu konsumentów.

W nawiązaniu do tego problemu wskazuje się na występowanie etapów rozwoju związanych z potencjalnymi działaniami regulacyjnymi podejmowanymi na rzecz tworzenia bodźców do bardziej wydajnego funkcjonowania, ale i zapobiegania tworzeniu się nadmiernych zysków operatorów szczególnie w gospodarkach rozwijających się. Na pierwszym etapie rozwoju systemu regulacyjnego danego kraju rozwijającego się, kiedy możliwość poznania za pomocą audytu np. struktury kosztów czy konsekwencji ekonomicznych stosowanej technologii przez regulowanego operatora telekomunikacyjnego jest ograniczona, zaleca się wprowadzenie silnie bodźcowych schematów regulacyjnych. Na etapie tym istnieje konieczność zasadniczej koncentracji zasobów i działań prawno-administracyjnych na tworzeniu wiarygodnego systemu audytu w gospodarce. Drugi etap miałby odbywać się jako seria działań regulacyjnych skierowanych na promowanie słabiej bodźcowych schematów regulacyjnych. Trzeci etap rozwoju systemu regulacyjnego miałby na celu stopniowe przesuwanie regulacji w kierunku wprowadzania silnie bodźcowych rozwiązań regulacyjnych (regulacji opartych na wynikach, PBR) [8]. Newralgicznym czynnikiem stojącym za powodzeniem kolejnych przejść ku silnie bodźcowym schematom regulacyjnym (poprzez PBR, PCR aż po deregulację) jest zdolność regulatora do zagwarantowania nienaruszalności wprowadzonych planów regulacyjnych.

Bibliografia

- [1] Śliwa R.: *Analiza konkurencyjności sektora telekomunikacyjnego w Polsce: Deregulacja a konkurencyjność sektora telekomunikacyjnego w Polsce*, niepublikowana praca doktorska. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków, 2013.
- [2] Laffont J. J., Tirole J.: *Competition in telecommunications*. MIT Press, 2001.

- [3] May P. J.: *Performance-Based Regulation and Regulatory Regimes*. Center for American Politics and Public Policy, University of Washington, Washington DC, November 2003.
- [4] Sappington D. E. M., Weisman L. D.: *Designing incentive regulation for the telecommunications industry*, *AEI Studies in Telecommunications Deregulation*. MIT Press & the AEI Press, Cambridge, Massachusetts, Washington DC, 1996.
- [5] Davis R.: *Acting on Performance-Based Regulation*. The Electricity Journal 13, 4, Elsevier Science, May 2000.
- [6] Schmidt M. R.: *Performance Based Ratemaking*. PUR, 2000.
- [7] Sappington D. E. M., Weisman L. D.: *Price Cap Regulation: What have we learned from twenty-five years of experience in the telecommunications industry*. Journal of Regulatory Economics, vol. 38, issue 3, 2010.
- [8] Laffont J. J.: *Regulation and Development*. CUP, Cambridge, 2005.
- [9] Electricity Retail Energy Deregulation Index 2003, 4th ed. RED Electricity Index: *A scorecard for measuring progress on energy restructuring*. Center for the Advancement of Energy Markets, April 2003.
- [10] Telecommunications Regulation Handbook, red. Hank Intven, McCarthy Tetrault, World Bank publication, Module 4, 2000.

Renata Śliwa

Absolwentka Wydziału Ekonomii, kierunku Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze i Polityczne Akademii Ekonomicznej w Krakowie (2001) i pracownik dydaktyczno–naukowy Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie (2001). Doktor nauk ekonomicznych nadany na podstawie rozprawy *Deregulacja a konkurencyjność sektora telekomunikacyjnego w Polsce*. Autorka publikacji dotyczących tematyki regulacji sektora telekomunikacyjnego, konkurencyjności sektora telekomunikacyjnego w Polsce, idei ordoliberalizmu, przemian strukturalnych w gospodarce transformującej się.

E-mail: renatasliwa@gmail.com