

Ograniczenia w możliwościach skutecznej implementacji planów regulacyjnych w sektorach telekomunikacyjnych krajów rozwijających się

Renata Śliwa

Artykuł opisuje problemy regulacyjne w krajach o niewykształconych mechanizmach instytucjonalno-politycznych, gdzie wysokie poziomy asymetrii informacji i trudności z egzekwowaniem umów przesądają o możliwości stosowania narzędzi regulacyjnych skazujących gospodarki na niskie poziomy efektywności. Przedstawiono w nim warunki regulowania sektora telekomunikacyjnego w krajach rozwijających się, a także wyróżniono najważniejsze przeszkody w rozwoju wysoko efektywnościowych mechanizmów regulacji telekomunikacji. Poddano też rozważaniom możliwości poprawy antyefektywnościowego impasu, w który popadają reżimy regulacyjne sektorów telekomunikacyjnych w krajach rozwijających się.

Regulacja bodźcowa w telekomunikacji, reformy sektora telekomunikacyjnego, kontrybucja kosztowa

Wprowadzenie

Uwarunkowania ekonomiczno-instytucjonalne pozbawiają wiele krajów możliwości zastosowania silnie bodźcowych schematów regulacyjnych PBR (*Performance-Based Regulation*) [1] i skazują je często na regulacje tworzące słabe bodźce profektywnościowe. Taki stan rzeczy, obserwowany w krajach rozwijających się czy przechodzących transformację ustrojową, związany jest najczęściej z zaburzoną sekwencją przeprowadzanych reform sektora telekomunikacyjnego. Niedoskonałości wynikające z nieprawidłowości przy wprowadzaniu kolejnych etapów reform sektora telekomunikacyjnego wypływają szczególnie z możliwości utrzymania i narastania zjawiska asymetrii informacji występującej głównie między operatorem zasiedziałym podlegającym regulacji i regulatorem.

Ważnym, wobec powyższego, jest rozpoznanie na początku reform struktury kosztów operatora zasiedziałego przy stosowanej przez niego technologii, co w dużym stopniu gwarantuje stabilne podstawy do tworzenia silnych bodźców do efektywnego działania. Wprowadzenie regulacji pozwalających na swobodne działanie operatora zasiedziałego, w ramach pewnej formy konkurencji, najczęściej pozwala przybliżyć do osiągnięcia takiego efektu. Skuteczność tego etapu reform oceniana jest przez pryzmat zasobów informacji zgromadzonych w trakcie swego rodzaju audytu przeprowadzanego przez regulatora. W dalszych etapach, reformy miałyby koncentrować zasoby regulacyjne sektora na wskazywaniu sposobów osiągnięcia regulowanych poziomów cen czy zysków.

Powodzenie tych dotychczasowych etapów reform sektora telekomunikacyjnego prowadziłoby do etapu finalnego, który opierałby się na stopniowym przesuwaniu się regulacji ku rozwiązaniom opartym na wynikach operatorów (wyzwalających silne bodźce do zwiększania efektywności) [2], czy deregulacji. Elementem scalającym poszczególne etapy reform, i jednocześnie gwarantującym powodzenie regulatora na poszczególnych etapach reform sektorowych jest wiarygodne zapewnienie graczy rynkowych o nienaruszalności ich aktywów i stabilności zasad regulacyjnych.

Fundamentem do przeprowadzania reform regulacyjnych sektora telekomunikacyjnego w zarysowanym stylu jest zdeterminowanie rządów danego kraju do umacniania instytucji i doskonalenia ich w miarę potrzeb technologiczno-ekonomicznych.

Artykuł stanowi próbę zarysowania problemów regulacyjnych w krajach o niewykształconych mechanizmach instytucjonalno-politycznych, gdzie wysokie poziomy asymetrii informacji i trudności z egzekwowaniem umów przesądają o możliwości stosowania narzędzi regulacyjnych skazujących gospodarkę na niskie poziomy efektywności. W pierwszej części przedstawione zostały warunki regulowania sektora telekomunikacyjnego w krajach rozwijających się. W drugiej części wyróżniono najważniejsze przeszkody w rozwoju wysoko efektywnościowych mechanizmów regulacji telekomunikacji. W trzeciej części poddano rozważaniom możliwości poprawy antyefektywnościowego impasu, w który popadają reżimy regulacyjne sektorów telekomunikacyjnych w krajach rozwijających się.

Hipotezą kryjącą się za prezentowanymi treściami artykułu jest twierdzenie, że obniżanie poziomu asymetrii informacyjnej w stosunkach regulacyjnych oraz większa sprawność mechanizmów polityczno-prawnych warunkuje podnoszenie konkurencyjności sektora telekomunikacyjnego w krajach rozwijających się.

2. Uwarunkowania reform sektora telekomunikacyjnego w krajach rozwijających się

Kolejność etapów przeprowadzania reform sektora telekomunikacyjnego jest szczególnie istotna w odniesieniu do prywatyzowania i wprowadzania konkurencji. Po pierwsze, kolejność prywatyzacji i wprowadzania konkurencji oparta jest na specyficznym umieszczeniu kosztów utopionych [3], które są znaczącą kontrybucją kosztową i mogą być wykorzystywane strategicznie przez tych operatorów, którzy mają dostęp do rynku jako pierwsi. Kontrybucja kosztowa (*commitment value*) jest tym silniejsza im wolniej następuje deprecjacja kapitału, oraz z im bardziej specyficznym kapitałem przedsiębiorstwo ma do czynienia. Firma wchodząca jako pierwsza ma możliwość zakumulowania kapitału^① potrzebnego do ograniczania lub modyfikowania warunków wejścia dla innych firm. Bardzo ważna rola kosztów utopionych istotnie różnicuje skutki sekwencyjnego i jednoczesnego wejścia na rynek. Po drugie, istnieją polityczne źródła uprzywilejowania operatora, które tworząc skomplikowaną niekiedy sieć interesów, wstrzymują reformy i osłabiają ich efekty. Po trzecie, sekwencja reform (prywatyzacja – wprowadzenie konkurencji) odgrywa ważną rolę ze względu na wywoływane zmiany w otoczeniu regulacyjnym. Na przykład, dokonanie prywatyzacji po otwarciu rynku na konkurencję skutkuje tym, że wejście nowych firm jest relatywnie łatwe, operator zasiedziały staje się stosunkowo nieefektywnym operatorem publicznym, a regulator jest dobrze poinformowany o strukturze kosztów. Z kolei, sprywatyzowanie operatora przed liberalizacją rynku usług telekomunikacyjnych czyni operatora zasiedziałego stosunkowo wydajnym operatorem prywatnym, regulator jest relatywnie słabo poinformowany o strukturze kosztów, wejście nowych firm jest utrudnione. Chociaż istnieją argumenty za tym, że sekwencja wprowadzania reform odgrywa dużą rolę, to trudno jest przewidzieć wpływ alternatywnych sekwencji reform na kształt sektora [4].

Nowo sprywatyzowane, zasiedziałe przedsiębiorstwa telekomunikacyjne posiadają najczęściej wysoki stosunek wielkości zaangażowanego czynnika pracy do czynnika kapitału. Stąd dla bardziej efektywnego funkcjonowania tych przedsiębiorstw – poprawy jakości usług i pełnego zaspokojenia popytu – wymagane są znaczne nakłady kapitałowe [5].

^① *Kapitał rozumiany jest nie jedynie jako kapitał fizyczny, ale też w postaci grona klientów, gdzie efekt akumulacji kapitału działa tym silniej im bardziej niedoskonała jest informacja konsumenta i wyższe są koszty zmiany operatora, ale również im silniejsza jest inercja odbiorców usług, nawet w obliczu lepszych warunków oferowanych przez nowe przedsiębiorstwa.*

Synteza wyników badań telekomunikacyjnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej z pięciu krajów (Argentyny, Chile, Jamajki, Filipin, Wielkiej Brytanii) wskazuje, że trwałe i długofalowe inwestycje wymagają mechanizmów hamowania administracyjnej ingerencji rządu. Niezbędna jest implementacja zestawu takich mechanizmów jak: systemowe (*substantive*) ograniczenia dyskrecjonalności (działań *ad hoc*) regulatora, formalne lub nieformalne procedury ograniczające możliwości zmian systemu regulacyjnego, środki wymuszania systemowych i proceduralnych ograniczeń poprzez instytucje. Jedne kraje będą w stanie powstrzymać arbitralne zapędy regulatora jedynie poprzez wprowadzenie nowych ram regulacyjnych, które istotnie ograniczą elastyczność regulacyjną. Inne natomiast, mogą wprowadzić stosunkowo efektywne zasady regulacyjne, np. regulacje *benchmark*, *RPI-X*. Te ostatnie jednak wymagają silnych podwalin instytucjonalnych, które najczęściej w krajach rozwijających się są nieobecne. Kraje ze słabymi instytucjami, zatem, skazane są na stosowanie mniej efektywnych reguł regulacyjnych w celu usprawniania działania całego systemu regulacyjnego. Potrzebne stają się tam substytucyjne mechanizmy, które wiarygodnie ograniczają arbitralność działań administracyjnych rządu i przyciągają inwestorów. Mechanizmami tymi mogą być pewne formy własności prywatnej czy międzynarodowe ubezpieczenia na wypadek niekomercyjnego ryzyka, gwarantowane przez rząd [6].

Szczególnie w warunkach prywatyzacji telekomunikacyjnych operatorów zasiedziały, gdzie jeden operator wciąż dominuje w większości segmentów rynkowych, ryzyko finansowe nie tyle wiąże się ze stosowaną początkową strukturą cen, ale z oczekiwaniami inwestorów, co do możliwości zmian polityki kontroli cen w kolejnych okresach. Dlatego strategicznym obszarem regulacji jest problem zobowiązania do nieobniżania stopy zwrotu z inwestycji poniżej poziomu, jaki osiągnęłaby w warunkach wolnej konkurencji, szczególnie w warunkach niestabilności gospodarczo-politycznej krajów rozwijających się. Problematyka związana ze zmniejszaniem niepewności inwestorów obejmuje kwestie ustalania zasad wyceniania usług, w ramach których dobrze zarządzana firma osiągałaby godziwą stopę zwrotu oraz kwestie wysyłania wiarygodnych sygnałów dla inwestorów o trwałości sprawnie działającego systemu regulacyjnego [5].

3. Najistotniejsze bariery rozwoju prokonkurencyjnej regulacji sektora telekomunikacyjnego w krajach rozwijających

Poziom kosztów transakcyjnych wynikających z asymetrii informacji w regulacji sektora telekomunikacyjnego jest wysoki w krajach rozwijających się, gdzie egzekwowalność prawa jest niska, a wzrasta ona wraz ze wzrostem dochodu narodowego i przestrzeganiem zasad prawa. Uwarunkowania krajów rozwijających się naznaczone są niekompletnością kontraktów. Niekompletne umowy wynikają z ograniczeń racjonalności (*bounded rationality*^①) podmiotów rynkowych bezpośrednio wpływających z braków informacyjnych, ale także ze słabości instytucjonalnych przejawiających się w trudnościach z egzekucją prawa, audytowaniem czy podejmowaniu długookresowych zobowiązań regulacyjnych [2].

Nieuwzględnienie specyfiki danej gospodarki

Doradcy w krajach rozwijających się bazowali na doświadczeniu wyniesionym z krajów rozwiniętych i teoretycznych ramach wypracowanych dla warunków panujących w krajach rozwiniętych. Powtarzali zalecenia wypracowane dla krajów rozwiniętych i nie zważali znacząco na specyfikę krajów rozwijających się.

^① *Racjonalność podmiotów indywidualnych w podejmowaniu decyzji ograniczona posiadanymi informacjami oraz możliwościami poznawczymi podmiotów (świadomością), jak i czasem jakim dysponują do podjęcia decyzji.*

Każda gospodarka, w tym szczególnie kraju rozwijającego się cechuje się pewnymi istotnymi poziomami natężenia wartości parametrów opisujących stan rzeczy odnoszący się do kosztów ściągania funduszy publicznych, w tym systemu podatkowego, skłonności do korupcji, jakości instytucji rozumianej głównie jako sprawność mechanizmów demokracji, sądownictwa czy standardów audytorskich. Dostępność doświadczeń regulacyjnych zawężająca się jedynie do krajów rozwiniętych ograniczała już w sferze teoretycznej możliwości reform w krajach rozwijających się. Reformatorzy w tych krajach aplikowali rozwiązania przyjmowane wcześniej w krajach rozwiniętych, i nie zważając wiele na specyfikę kraju/krajów rozwiniętych, oczekiwali przewidywanych rezultatów podejmowanych działań.

Wiele krajów rozwijających się ograniczonych jest w swoich możliwościach doskonalenia mechanizmów regulacji sektora telekomunikacyjnego rozpowszechnioną korupcją wskutek występowania niskich kosztów wewnętrznych tzw. transferów ubocznych (*side-transfers*). Zjawisko takie utrudnia wprowadzanie wysoko efektywnościowych podejść regulacyjnych w telekomunikacji. Dodatkowo trudności w zidentyfikowaniu norm społecznych przyzwalających na pewne typy przekupstwa (dla rodziny, grupy etnicznej itp.) intensyfikują destrukcyjny wpływ korupcji i uniemożliwiają jej zwalczanie.

Przedwczesna liberalizacja i deregulacja publicznych przedsiębiorstw infrastrukturalnych w krajach rozwijających się, w której upatruje się korzystnych zmian sektorowych, często nie przyciąga odpowiedniego poziomu kapitału zagranicznego. Umacnianiu się patologicznych postaw podmiotów gospodarczych w krajach rozwijających się sprzyjają nieefektywne rynki kapitałowe (trudności w pożyczaniu i przyciąganiu kapitału zagranicznego), jak również fakt ubóstwa w społeczeństwie.

Tego typu uwarunkowania gospodarcze przenikają do sfery kształtowania się warunków socjologicznych takich, jak silniejsze zobowiązania wobec mocodawców, czy bardziej ograniczona odpowiedzialność ogólnospołeczna. Dodatkowo, niesprawne rynki kapitałowe utrudniające przepływy kapitału mogą skutkować destabilizacyjnym wpływem polityki konkurencji. Efektywna polityka konkurencji może niszczyć wysokie zyski przedsiębiorstw, które stanowią podstawę do inwestowania [2].

Niestabilność systemu politycznego

Liberalizacja przedsiębiorstw sieciowych, generujących usługi o dużym potencjale wrażliwości społecznej wymusiła powstawanie niezależnych regulatorów sektorowych w krajach, w których występuje niewielu *veto players*^①, i tym samym, w których regulatorzy sektorowi są mniej niezależni od urzędujących polityków [8], chociaż zapewnienie przez system polityczny stabilności i wiarygodności podejmowanych decyzji eliminowałaby konieczność delegowania uprawnień regulacyjnych do agencji regulacyjnych.

Brak konstytucyjnej kontroli rządu oraz niezdolność rządu do wchodzenia w kontrakty długoterminowe czyni elity rządzące łatwym łupem dla grup interesu i podstępного mecenatu.

Instytucjonalne słabości w egzekwowaniu prawa i zobowiązań, detekcji niedoskonałości w audytowaniu itp.

Słabość zasad prawnych oraz słaba egzekucja ustaw i umów prowadzi mechanizmy kontraktowania do samoregulacji naznaczonej niejednokrotnie kosztowymi renegecjami.

Ograniczona zdolność regulatora do audytowania kosztów operatora zasiedziałego (dominującego na rynku) w krajach rozwijających się ma swoje źródła w braku właściwie dostosowanych systemów

^① Aktorzy gry politycznej z realnymi możliwościami wpływu na zmiany decyzji politycznych (poczynionych wyborów) [7].

księgowych i audytorskich, odpowiednich programów szkoleniowych, nowoczesnych technologii tj. skomputeryzowanych systemów ułatwiających detekcje kosztów realnych, jak również w występowaniu politycznych i społecznych trudności z przyznawaniem promocyjnych wynagrodzeń dla audytorów/biegłych rewidentów obniżających ich skłonności do korupcji czy też uniemożliwianiu regulacyjnemu nakładania wysokich kar w przypadku wykrycia nielegalnych działań [2].

Słabości w egzekwowaniu prawa tkwią nie tylko w braku odpowiednich zasobów ludzkich w sektorowych strukturach regulacyjnych państwa, ale także w wysokich kosztach egzekwowania prawa, zaburzeniach w regulacyjnej relacji mocodawca-pełnomocnik [9] (słaby regulator w egzekwowaniu prawa może wymagać odsunięcia go od procesu inwestowania) czy korupcji w ramach samych mechanizmów egzekucji oraz regulacji sektorowej.

4. Źródła konstrukcji prokonkurencyjnego i proinwestycyjnego podejścia regulacyjnego w krajach rozwijających się

Mimo, że kraje rozwijające się powinny wykazywać się zwiększonym wysiłkiem w kierunku podniesienia efektywności działania podmiotów rynkowych, aby móc podnieść gospodarkę na wyższy poziom rozwoju, to wyzwaniem tego wysiłku jest obarczone wysokim stopniem trudności właśnie w tych krajach.

Stymulowanie konkurencji przejawiające się dążeniem do odpowiednio dużej liczby przedsiębiorstw na rynku i potencjalnych nowych graczy rynkowych, do funkcjonowania przedsiębiorstw z dala od działań w zмовie, czy zabezpieczenia gry rynkowej przed nadużyciem siły gospodarczej przez przedsiębiorstwa o znaczącej sile rynkowej konstituują podstawy skutecznej konwergencji interesu konsumenta i producenta [10], w tym na rynkach telekomunikacyjnych.

Konstrukcje teoretyczne stanowiące podwaliny pod skuteczne reformy obejmują zawsze dążność do zapewniania tych trzech wyznaczników sprawnej konkurencji rynkowej.

Najważniejszy obszar ujawniania się korzyści z konkurencji, ale też obszar, którego stymulacja może w dużym stopniu stworzyć lub umocnić konkurencję, jest to obszar kształtowania się cen dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej.

Niedoskonałości związane z detekcją nieprawidłowości w alokacji kosztów przez operatora skłaniają ku przypisaniu kluczowej roli schematom regulacyjnym wywołującym wysokie natężenie bodźców. Zatem, im słabsze technologie są stosowane w krajach rozwijających się, tym silniejsza jest potrzeba przesunięcia podejścia regulacyjnego w kierunku mechanizmów regulacji pułapem cenowym (oszczędność na kosztach audytu w krajach o wysokich kosztach pozyskiwania funduszy publicznych). Ponadto, w warunkach braku odpowiednich standardów rachunkowości, pobudzenie konkurencji poprzez regulację pułapem cenowym jest jedynym sposobem pozyskania informacji rynkowych i obniżenia skali zjawiska generowania renty informacyjnej. Dopiero pozyskanie informacji na temat pewnych elementów kosztów operatora może skutkować wprowadzeniem pewnych rozwiązań regulacyjnych opartych głównie na zwrocie kosztów operatorowi (*cost-plus regulation*).

Dodatkowo, upublicznianie informacji kosztowych może stanowić ważne narzędzie regulacyjne w kierunku udoskonalania standardów księgowania poprzez umacnianie praktyk ujawniania wiarygodnych informacji przez operatora i w ten sposób konstytuowanie się podwalin pod dobre praktyki rynkowe [2].

Procedury regulacyjne muszą odznaczać się przewidywalnością, odpowiedzialnością i transparentnością. Organy regulacyjne powinny dysponować kompetentną, apolityczną i profesjonalną kadrą działa-

jącą w ramach ustawy, pobudzającej konkurencje i promującej politykę i praktyki bliskie rynkowym mechanizmom. Powinny być one również poddane systemowym (*substantive*) i proceduralnym wymogom zapewniającym integralność, niezależność, odpowiedzialność, transparentność, spójność, zabezpieczenie potencjału personalnego i finansowego.

Budowanie instytucji i gwarantowanie niezależności regulacyjnej nie spełnia całkowicie wymogów atrakcyjnego klimatu inwestycyjnego. Efektywna regulacja sektorowa musi się również skupiać na systemowej zawartości regulacji, której najistotniejszym elementem ma być usprawnienie poziomu i struktury cen, zapewniających finansową zdolność do funkcjonowania [11].

Zasadnicze znaczenie odgrywają zasady regulacyjne odnoszące się do pobudzania inwestycji (zabezpieczające zysk i gwarantujące stabilność otoczenia instytucjonalnego) metodami jak najbardziej zbliżonymi do sposobu rynkowego wyceniania usług. Stopień sprawności realizacji celu inwestycji i wydajności, często pozostających w sprzeczności między sobą, silnie bazuje na specyficznych dla danego kraju warunkach stworzonych przez ramy regulacyjne, instytucje polityczne i prawne ^①.

Kryteriami skutecznego działania agencji regulacyjnych jest ich niezależność od regulowanych przez nie operatorów, ich strukturalne oddzielenie od państwa oraz zdolność do podejmowania decyzji i ich egzekucji na obszarach: licencjonowania, połączeń międzyoperatorskich, dzierżawy łączy, usługi powszechnej, reguł ratyfikowania, planów numeracji, alokacji częstotliwości czy prawa drogi [12]. Agencje regulacyjne muszą być eksperckimi ciałami administracji państwowej i apolitycznymi egzekutorami polityki zawartej w ich statucie [11]. Ścisłe powiązania z funkcjonowaniem niezależnych agencji regulacyjnych mają sądy. Charakter tej współzależności narzuca szczególnie wysokie wymagania systemom prawnym w poszczególnych krajach.

Chociaż powiązania prawno-organizacyjne jednostki regulacyjnej z ministerstwem stanowi źródło obniżania kosztów prowadzenia regulacji (korzystanie z wyposażenia i doświadczenia pracowników ministerstwa), to obiektywizm działania regulatora może zostać poważnie naruszony w sytuacji, gdy ministerstwo pełni funkcje właścicielskie czy niekiedy częściowo regulacyjne [12]. Niezbędne jest wypracowanie kompromisu między niezależnością regulatora i jego poparciem dla celów polityki partii rządzącej [13]. Konstrukcja agencji regulacyjnej powinna zapewniać zatem przechwytywanie przez nią jak największej ilości informacji, zrównoważone podejście w uwzględnianiu interesów różnych grup w procesie podejmowania decyzji, a także możliwość interwencji neutralnych arbitrow w przypadku krzywdzących decyzji regulatora. Strategicznymi celami wyłaniającymi się na tym tle są: sprawne połączenie właściwego schematu funkcjonowania agencji z systemem rządowym, spójne zasady monitorujące słuszność podejmowanych decyzji przez agencje lub rząd. Dla ich osiągnięcia niezbędne jest zapewnienie stabilnego i umiarkowanego politycznego zaplecza personalnego, niezależnej władzy w pozyskiwaniu informacji i reprezentowania interesów grup niezorganizowanych w inny sposób do uczestnictwa w procesie regulacji^②, upublicznianie etapów podejmowania decyzji, ograniczenie ustaw, dekretów, przepisów administracyjnych np. konstytucją, możliwości odwoływania się od decyzji regulatora do np. sądu [5].

Regulacja detalicznych cen usług telekomunikacyjnych lub cen dostępu do infrastruktury kontrolowanej przez operatora zasiedziałego ma zbliżyć konsumentów do warunków, jakie osiągaliby dzięki kon-

^① [6] *cit.*, s. 215.

^② *W zestawie zadań agencji regulacyjnych silnie przebija się potrzeba istotnego uwzględnienia głosu konsumentów w procesach regulacyjnych, decyzjach o poziomach opłat czy decydujących debatach. Wskazuje się nawet na nieuchronność porażki postępujących reform, jeśli opinie konsumentów będą nadal niedostatecznie brane pod uwagę w kształtowaniu polityki sektora (cit., s. 75) [11].*

kurencji. Jest jednak wyraźnie obserwowalny konflikt między dążeniem do osiągnięcia efektów zbliżonych do tych, które dostarczałaby konkurencja, a pobudzaniem operatorów do obniżania kosztów i rozbudowy i modernizacji sieci [14].

Gdy mechanizmy pozyskiwania informacji o działalności operatora są słabe, silnie bodźcowe schematy regulacyjne powinny być zalecane. Promują one krótkookresową efektywność w działaniach, które są odporne na efekt zapadki (*ratchet effect*^①), ale istotnie generują nierówności *ex post* (w warunkach dużej swobody rynkowej, którą dostarczają silnie bodźcowe mechanizmy regulacyjne, firmy bardziej efektywne mają wyższe zyski niż te mniej efektywne, stosują pewne sposoby korupcji w instytucjach regulacyjnych i politycznych, i są one kosztowne dla całej reszty gospodarki, ponieważ tworzą one odpływ pieniędzy na rzecz regulowanych monopolii). Ten etap rozwoju systemu regulacyjnego powinien być wykorzystany do wypracowania skutecznego mechanizmu audytu. Kiedy będzie on już sprawnie działał można przenieść zasoby do realizacji kolejnego etapu. Kolejny etap regulacji ma polegać na promowaniu słabiej bodźcowych schematów regulacyjnych w celu wytyczenia przez regulatora poziomów cen i wielkości zysków, które uznaje za pożądane społecznie. Wraz z umacnianiem się instytucjonalnego potencjału regulacji sektora telekomunikacyjnego w kraju następuje powolne przesuwanie (z powrotem) ku rozwiązaniu, jakim jest silnie bodźcowy schemat regulacyjny osiągany w końcowym etapie reform. Jakość regulacji na każdym etapie zależy istotnie od zdolności rządu do utrzymania wiarygodności zobowiązań związanych z implementacją schematów regulacyjnych [2]. Brak wiarygodnego zobowiązania ze strony regulatora uruchamia u operatora efekt zapadki, który przejawia się obawą operatorów przed pełnym ujawnieniem efektów silnych bodźców (większych zysków) i przyszłymi wyższymi wymaganiami regulacyjnymi. Im mniejsze są możliwości przedstawienia wiarygodnych zobowiązań długookresowych przez regulatora oraz im wyższe są koszty pozyskania funduszy publicznych, tym regulator powinien czynić regulację mniej asymetryczną, mniej separować operatorów w odniesieniu do oferowanych im schematów regulacyjnych. Oczekuje się również w tego typu warunkach sektorowych zwiększenia powtarzalności deklaracji regulacyjnych i umacnianie w ten sposób reputacji (wiarygodności zobowiązań) regulatora, choć możliwości zastosowania tego typu narzędzia regulacyjnego są w krajach rozwijających się bardzo ograniczone.

Im większe są ograniczenia finansowe ze strony regulatora, tym większe pozostają renty informacyjne generowane na rynku. Zarówno brak finansów jak i wysokie koszty pozyskiwania funduszy publicznych w krajach rozwijających się skłaniają zatem ku słabo bodźcowym schematom regulacyjnym [2].

5. Zakończenie

Waga specyfiki danych warunków rynkowych w analizach regulacyjnych krajów rozwijających się jest szczególnie wysoka. I tak, przypadek zjawiska korupcji, jeśli ujmowany jest w kontekście audytu kosztów skłania ku przyjęciu silnie bodźcowych schematów regulacyjnych. Jeśli natomiast, zjawisko korupcji ujmowalibyśmy w świetle gromadzenia informacji rynkowych (konieczność stosowania wysokich płac zapobiegających korupcji prowadziłyby do wniosków o pewnych korzyściach z pozostawienia pewnych przejawów korupcji), wówczas słabiej bodźcowe schematy regulacyjne byłyby bardziej właściwe.

Nieoczywiste jest również, szczególnie w krajach rozwijających się, podejście do zapewniania usługi powszechnej. Eliminacja subsydiowania skrótnego między wysoko- i niskokosztowymi obszarami

^① Ukazanie się możliwości osiągnięcia przez regulowanego operatora wyższych poziomów efektywności (większych możliwości obniżki kosztów) i skorygowanie w kolejnym okresie regulacyjnym pułapu cenowego. Sytuacja ta skutkuje swego rodzaju karą za efektywność dla regulowanego operatora i może się przejawiać ukrywaniem przez operatora jego pełnym możliwości, co do obniżki kosztów i cen. [15].

wytwarzania usług zlikwidowało również redystrybucyjną funkcję tego zjawiska. Potrzeba dofinansowania wysokokosztowych obszarów i tym samym utrzymanie lub zwiększenie na tych obszarach dostępności usług skłoniła do poddania badaniom i debatom różnorodnych sposobów dofinansowania do niskich cen na obszarach wysokokosztowych, począwszy od wprowadzenia podatku (wysoko niedoskonałe systemy podatkowe w krajach rozwijających się), poprzez aukcje zobowiązań w ramach usługi powszechnej (potrzeba zabezpieczenia wielu aspektów sprawnego funkcjonowania narzędzia aukcji zobowiązań), po stworzenie funduszu dla celów usługi powszechnej zasilanego z podatków (wysokie koszty pozyskiwania środków publicznych). Jednakże wiedza o poważnych niedoskonałościach funkcjonowania wielu obszarów gospodarki i prawa w krajach rozwijających się prowadzi do wniosków o wyższości subsydiowania skrośnego, mimo jego słabości, w celu zapewnienia usługi powszechnej. Ponadto, nie tyle o wykorzystanie sieci w wysokokosztowych obszarach idzie, co o rozbudowę sieci w tych rejonach. Potrzeba znaczących inwestycji w obszarach o niskiej zyskowności nie znajduje skutecznego rozwiązania we współuczestnictwie rządów krajów rozwijających się i to właśnie stanowi kluczowy tam problem do rozwiązania.

Bibliografia:

- [1] Śliwa R.: *Regulacja bodźcowa w telekomunikacji*, Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2014, nr 1–2, s. 14–23
- [2] Laffont J. J.: *Regulation and Development*, CUP, Cambridge 2005
- [3] Śliwa R.: *Koszty utopione w działalności telekomunikacyjnej*, Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2012, nr 1–2, s. 10–17
- [4] Fink et al.: *An assessment of telecommunications reform in developing countries*, Policy Research Working Paper, The World Bank, WPS 2909, 2002
- [5] Noll R.: *Telecommunications reform in developing countries*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper 99–10, November 1999
- [6] Levy B., Spiller P. et al: *Regulations, Institutions, and Commitment in telecommunications: a comparative analysis of five country studies*, The World Bank Research Observer, Cary: 1993, s. 216
- [7] Tsebelis G.: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002
- [8] Gilardi F.: *The same, but different: central banks, regulatory agencies, and the politics of delegation to independent authorities*, Comparative European Politics, 2007, 5
- [9] Śliwa R.: *Zarys ekonomicznej analizy polityki regulacyjnej w sektorze telekomunikacyjnym*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 8(2), s. 100–112
- [10] Śliwa R.: *Rozbieżność celu producenta i konsumenta na przykładzie rynku telekomunikacyjnego w Polsce*, Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2011, nr 3–4, s. 33–39
- [11] Kessides I. N.: *Reforming infrastructure: privatization, regulation and competition*, a copublication of the World Bank and Oxford University Press, Washington DC 2004
- [12] Wydro K. B.: *Telekomunikacyjne agencje regulacyjne*, Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2000, nr 3–4, s. 34–68

- [13] Smith W.: *Utility regulators – the independence debate*, Public Policy for the Private Sector, Note 127, World Bank, Washington D. C. 1997
- [14] Laffont J. J., Rey P., Tirole J.: *Network Competition: I. Overview and non-discriminating pricing*, The Rand Journal of Economics, 1998, 29(1)
- [15] Laffont J. J., Tirole J.: *Competition in telecommunications*, MIT Press, 2002

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