

Maria Dąbrowa\*, Renata Śliwa\*\*

## Rola dojrzałości reżimu regulacyjnego w deregulowaniu sektora na przykładzie łączności elektronicznej

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Infrastruktura regulacyjna w gospodarce
- III. Metodyka badań
- IV. Skala deregulacji sektora łączności elektronicznej a kondycja regulacyjna regulatora sektora łączności elektronicznej
- V. Zakończenie

### Streszczenie

W artykule podjęto próbę określenia relacji zachodzących między zjawiskiem deregulacji sektora telekomunikacyjnego a poziomem kultury regulacyjnej (infrastruktury regulacyjnej).

Wprowadzono w nim opis infrastruktury regulacyjnej, zaprezentowano sposoby jej przedstawienia oraz podejście analityczne do ujęcia istniejących zależności między deregulacją a infrastrukturą regulacyjną w sektorze. Przeprowadzono również analizę mającą na celu weryfikację hipotezy o możliwym, pozytywnym wpływie dojrzałości regulacyjnej w sektorze telekomunikacyjnym na skalę deregulacji sektorowej. Dla uniknięcia dwuznaczności czy nieścisłości, zdefiniowano pojęcia wykorzystywane w rozważaniach teoretycznych. Metodyka pracy obejmuje zestawienia publikowane w latach 2000–2014 przez OECD, dotyczące wszystkich krajów, dla których istnieją spójne, porównywalne dane statystyczne co do zmiennych ekonomicznych w zakresie deregulacji i kondycji ekonomicznej. Celem artykułu jest uzyskanie, na podstawie analizy danych liczbowych, odpowiedzi na pytanie badawcze: czy dojrzałość reżimu regulacyjnego w sektorze telekomunikacyjnym przekłada się na skalę deregulacji sektora?

**Słowa kluczowe:** infrastruktura regulacyjna; deregulacja; regulator sektora telekomunikacyjnego; reżim regulacyjny; dojrzałość reżimu regulacyjnego.

**JEL:** L1, L5, L8.

\* Doktor, adiunkt w Małopolskiej Wyższej Szkole Ekonomicznej w Tarnowie; e-mail: maria.dabrowa@mwse.edu.pl.

\*\* Doktor nauk ekonomicznych; Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie; e-mail: renatasliwa@gmail.com.

## I. Wprowadzenie

Pomiar efektywności funkcjonowania sektora publicznego, a regulacji w szczególności, pozostaje wciąż otwartym polem badawczym. Waga tego problemu wzrasta istotnie wraz z nasileniem się dynamiki i złożoności procesów społeczno-gospodarczych. Delegowanie uprawnień przez polityków do niezależnych instytucji publicznych zwiększa elastyczność decyzyjną oraz podnosi efektywność decyzji publicznych. W regulacjach sektorowych, w ramach których można zaobserwować przesuwanie coraz większej odpowiedzialności na podmioty regulowane, zakłada się istnienie dużych możliwości zwiększania efektywności.

Gdyby przyjąć, że wykorzystanie chociażby nowych technologii komunikacyjnych ograniczone jest jedynie ludzką wyobraźnią, to naturalna potrzeba reformułowania modeli biznesowych warunkuje cel istnienia większości organizacji. W tak intensywnie zmieniających się uwarunkowaniach gospodarczych skuteczna regulacja jawi się jako szczególny typ imperatywu efektywności mechanizmów społecznych, możliwego do rozpatrywania między innymi w świetle procesu neutralizowania rezultatów rozbieżności interesu przedsiębiorstwa i konsumenta.

Kontrole regulacyjne, sprowadzające się do monitorowania maksymalnych poziomów cen, minimalnych poziomów jakości i warunków dostępu do wspólnej sieci generują wewnętrzną potrzebę dostosowań. Głównym motywem dostrajania systemu regulacji jest potrzeba budowania między rządem a inwestorem atmosfery sprzyjającej wzajemnemu zaufaniu oraz powstawaniu nowych inwestycji. Osiągnięcie odpowiedniego poziomu wzajemnej wiarygodności ma prowadzić z jednej strony, do powstania silniejszych bodźców do nowych inwestycji w procesie pomnażania dobrobytu obecnych i przyszłych konsumentów usług, z drugiej zaś – do zabezpieczania konsumentów przed przejawami praktyk monopolistycznych, w tym braku aktywności operatorów w usprawnianiu i poszerzaniu asortymentu usługowego.

Wysoka dynamika i kompleksowość zmian gospodarczych nakazuje skoncentrować problematykę reform regulacji na istocie przedmiotu regulacji (Brown i in., 2006, s. 7). Skuteczna regulacja warunkowana jest przede wszystkim ścisłym określeniem jej przedmiotu. Krótkie cykle życia produktów i usług, globalny charakter dóbr, spadające koszty transakcyjne, rozbudowane możliwości uchylania się od kontroli intensyfikują asymetryczność warunków informacyjnych, w jakich funkcjonują podmioty gospodarcze. Takie cechy otoczenia gospodarczego powodują, że tempo zmian przedmiotu regulacji daleko wykracza poza możliwości zmian tempa reakcji regulatora (Garbicz, 2011, s. 58). Wiarygodność (*credibility*), zgodność z prawem (*legitimacy*), przejrzystość (*transparency*) konstituują (meta)zasady skutecznych systemów regulacyjnych (Brown i in. 2006).

W celu ukazania problematyki regulowania sektorowego w warunkach silnej kompleksowości i dynamiki zmian konieczne jest zastosowanie w odniesieniu do sektora telekomunikacyjnego takich pojęć, jak:

- deregulacja,
- reżim regulacyjny,
- dojrzałość reżimu regulacyjnego,
- efektywność regulacyjna.

**Deregulacja** sektora telekomunikacyjnego oznacza istotne uproszczenie reguł rządzących zachowaniem danych podmiotów rynkowych, nakierowane bezpośrednio na kształtowanie się

swobody działania sił rynkowych. Deregulacja jest procesem, który jest daleki od zniesienia prawa. W tym kontekście prawo jest umacniane w obszarze zabezpieczania wolnej konkurencji. Deregulacja bezsprzecznie oznacza wzrost efektywności regulacyjnej, w ramach takich zjawisk, jak zwiększenie dojrzałości podmiotów regulacji, wzrost zaufania pomiędzy podmiotami rynkowymi oraz współregulowanie deregulowanej działalności.

**Efektywność regulacyjna** określa stopień zbieżności interesu konsumenta i producenta. W łączności elektronicznej może być ona postrzegana przez pryzmat efektywności systemu regulacyjnego/otoczenia regulacyjnego czy efektywności regulatora. O stopniu efektywności regulacyjnej mogą świadczyć wyniki rynku i całego sektora. Odpowiednio wyższe poziomy inwestycji, silniejsza penetracja sieci, szybszy postęp technologiczny i nasycenie innowacjami odzwierciedlone w standardzie świadczonych usług oraz niższe ceny obrazują w dużej mierze efektywność regulacyjną. Efektywna regulacja odpowiada za optymalizowanie wartości dodanej sektora w długim okresie. Stąd, efektywność regulacyjna jest spójna ze strategicznym podejściem do alokowania lokalnych zasobów sektorowych, w tym do jakości relacji między interesariuszami w sektorze, do procesu optymalizacji wartości rynków świadczenia usług.

**Reżim regulacyjny** sprowadza się do form wywierania wpływu z poziomu zarządzania systemowego, obejmujących zestaw zasad i norm (system) mających na celu regulację działań rządu i innych instytucji (regulatora, organu antymonopolowego) oraz ich interakcje ze społeczeństwem.

**Dojrzałość reżimu regulacyjnego** oznacza zdolność ukonstytuowanych instytucji do transparentnego, spójnego, elastycznego, ciągłego, efektywnego pod względem kosztowym inkorporowania kluczowych danych sektorowych do nadawania podejmowanym działaniom regulacyjnym operacyjnej funkcjonalności i strategicznej przewidywalności. Ważną podwaliną skutecznego wykorzystania tych danych na potrzeby rozwojowe sektora jest spójne podejście, sprowadzające się w dużej mierze do scentralizowanego otoczenia operacyjnego zdolnego do rzetelnego zarządzania danymi sektorowymi. Zwiększanie się zakresu i kompleksowości wymogów regulacyjnych pociąga za sobą dodatkowo gotowość do ciągłego poszerzania i pogłębiania analiz danych tak, aby wychodziły one naprzeciw regułom zarówno bieżącym, jak i antycypowanym. Pomiar dojrzałości reżimu regulacyjnego w sektorze zostanie przeprowadzony za pomocą interpretacji poziomu wskaźnika *Regulatory Management Practice*. Skala deregulacji zostanie zobrazowana za pomocą poziomu oraz tempa zmian obciążeń regulacyjnych ukazywanych wskaźnikiem *Sector Regulation (Network Sector Regulation Indicators)*.

Pytanie badawcze postawione na potrzeby niniejszej analizy brzmi: *czy dojrzałość reżimu regulacyjnego w sektorze telekomunikacyjnym przekłada się na skalę deregulacji sektora?*

Artykuł składa się z trzech zasadniczych części. Pierwsza z nich wprowadza pojęcie infrastruktury regulacyjnej w sektorze telekomunikacyjnym, druga część ukazuje metodykę prowadzonej analizy. Trzecia zaś, prezentująca wyniki badań, obrazuje relacje między deregulacją sektora łączności elektronicznej a kondycją regulacyjną regulatora sektorowego.

Hipoteza leżąca u podstaw poniższych rozważań dotyczy możliwego, pozytywnego wpływu dojrzałości regulacyjnej w sektorze telekomunikacyjnym na skalę deregulacji sektorowej.

Dane, których analiza służy weryfikacji hipotezy obejmują wszystkie kraje objęte raportami OECD w ramach baz *Sector regulators (Regulatory management practice)* oraz *Sector Regulation* w okresie 2000–2014.

## II. Infrastruktura regulacyjna w gospodarce

Prywatyzacji i liberalizacji strategicznych sektorów gospodarki (telekomunikacja, energetyka, transport) paradoksalnie towarzyszy *de facto* proces re-regulacji, a nie całkowitej deregulacji działalności sektorowej, natomiast rola państwa podlega strukturalnym przemianom, w ramach których regulacja konstytuuje się jako główny obszar działalności rządu. Narodowi regulatorzy sektorowi powstałi w efekcie nasilających się procesów prywatyzacji (telekomunikacji, energetyki), liberalizacji, restrukturyzacji, dezintegracji zasiedziały przedsiębiorstw użyteczności publicznej w sektorach infrastrukturalnych, szczególnie tych wrażliwych politycznie/społecznie (Stern, 2006). Niezależnie od przyjętej formy działania regulatora (agencja, komisja, organ), stopnia wpływu na końcowe decyzje regulacyjne (rola doradcza, szeroka władza do podejmowania decyzji końcowych), zakresu przekazanych zadań, stopnia swobody w podejmowaniu decyzji (głównie w odniesieniu do problemów nośnych politycznie), powstające od lat 90. XX wieku, a sięgające korzeniami nawet lat 30. XX wieku (Balleisen, Brake, 2012), narodowe agendy regulacyjne konstytuują centralny element instytucjonalnej konstelacji, na której oparta jest infrastruktura regulacyjna w sektorze telekomunikacyjnym<sup>1</sup>.

Bezprecedensowa ranga regulacji we współczesnych strukturach państwowych, szczególnie w krajach Unii Europejskiej, przejawia się w delegowaniu przez rząd (polityków) istotnej części swoich uprawnień związanych z funkcjonowaniem kluczowych sektorów do niezależnych instytucji regulacji sektorowych – nad którymi nie sprawują bezpośredniej kontroli (Gilardi, 2008). Towarzyszy temu nasilanie się obecności innych sił regulacyjnych w postaci koalicji różnych uczestników (karierowicze wewnątrz struktur regulatora, politycy, profesjonaliści wrażliwi na różne poziomy wynagrodzenia), którzy mają różne motywy i w różny sposób wpływają na proces regulacji, w tym graczy wetujących, łagodzących problem wiarygodności i niepewności politycznej (Gilardi, 2008, s. 30). Równolegle rozwija się proces przekazywania coraz większej odpowiedzialności za decyzje biznesowe operatorom czy przedsiębiorstwom (np. regulacja kosztowa a regulacja bodźcowa) (Śliwa, 2014). System regulacyjny na bazie zestawu ustaw i procesów tworzy ramy dające agencji regulacyjnej formalną lub nieformalną kontrolę nad decyzjami operacyjnymi i inwestycyjnymi operatorów sektorowych. Agencje regulacyjne za pomocą ustalonego prawa oraz tworzonych czy też tworzących się procesów, dążą do formułowania swoich decyzji regulacyjnych. Kluczowa jest przy tym zarówno jakość prawa, jak i ukształtowana kultura praktyk operacyjnych narodowych regulatorów w procesach ich oddziaływania na kształt sektora (Stern, 2006, s. 78).

Jeśliby infrastrukturę rozumieć jako pewien układ wsparcia działalności wytwórczej<sup>2</sup> oraz wzajemne relacje między elementami stanowiącymi całość układu, jako jeden z zasobów niebiorących bezpośrednio udziału w procesie produkcji, wówczas system regulacyjny można by uznać za infrastrukturę regulacyjną. Infrastruktura regulacyjna stanowiłaby wówczas instytucjonalny układ wsparcia procesów wytwórczych, będących przedmiotem regulacji. System regulacyjny pozostaje typem infrastruktury „miękkiej”, odnoszącej się do instytucji jako ukonstytuowanych wzorców zachowań, struktur i mechanizmów porządku społecznego, rządzących zachowaniem podmiotów gospodarczych, przeznaczony do wspierania ekonomicznych, zdrowotnych, kulturalnych

<sup>1</sup> Organizacje publiczne wyposażone w uprawnienia regulacyjne. Nie pochodzą one z wyboru społecznego ani nie podlegają bezpośredniej kontroli wybieranych w wyborach przedstawicieli społeczeństwa, choć z zasadniczy sposób wpływają na kształt życia społecznego. Niezależne agencje regulacyjne konstytuują nową formę zarządzania rynkiem (*market governance*); za: (Gilardi, 2008)

<sup>2</sup> Na podstawie definicji w *Słowniku wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych Władysława Kopalińskiego*, <http://www.slownik-online.pl/>.

i społecznych standardów danego obszaru życia<sup>3</sup>. Identyfikowany jest on z pewnym ustalonym ładem kształtowanym podług społecznego celu czy kojarzonym wręcz z transcendencją jednostek, ich intencjami. Infrastruktura regulacyjna oddziałuje za pomocą zasad, które rządzą zachowaniami podmiotów społecznych i gospodarczych<sup>4</sup>.

Przekazanie zadań i odpowiedzialności do niezależnych agencji regulacyjnych potwierdziło konieczność utrwalania w płaszczyźnie regulacyjnej poczucia silnej wiarygodności między regulującymi a regulowanymi. Waga wiarygodności wzrasta szczególnie w obszarze sektorów działających na bazie twardej infrastruktury przeznaczonej dla ludności, z powodu wysokich kosztów utopionych, liberalizacji i prywatyzacji podmiotów gospodarczych. W tych warunkach problem wiarygodności krytycznie determinuje relacje rząd – inwestorzy. Obok wiarygodności pojawia się problem niepewności, który wymusza i określa skalę delegacji zadań regulacyjnych do niezależnych ciał publicznych. Ma ona na celu podniesienie stabilności otoczenia regulacyjnego dla sektorowych podmiotów gospodarczych w warunkach zmienności władzy publicznej w kraju. Uwarunkowania polityczne przejawiające się istnieniem cyklu politycznego angażują niezależne agencje regulacyjne nie tylko do zobowiązania obecnych, ale i przyszłych władz do podtrzymywania przyjętej linii polityki regulacyjnej. Dodatkowo, istnienie w kraju grup społecznych tzw. *veto players* (podmiotów wetujących) wspomaga proces moderacji zarówno sił kształtujących wiarygodność, jak i niepewność polityczną (Gilardi, 2008, s. 124–126).

Jako kluczowy element infrastruktury regulacyjnej, niezależne agencje regulacyjne mają charakter służebny, funkcjonują jako całościowy układ – ich części składowe są względem siebie bardziej komplementarne niż substytucyjne. Ich działalność obarczona jest wysoką kapitałochłonnością, możliwością skokowego generowania kosztów, jest nastawiona na długookresowość podejmowanych decyzji oraz jest niemobilna sektorowo. Odpowiednio ustrukturyzowane agencje regulacyjne postrzegane są również jako pośrednicy pomiędzy rządem a regulowanym operatorem w obszarze łagodzenia skali asymetrii informacyjnej (Laffont, 2005; Laffont i Tirole, 2000).

Ekonomika telekomunikacji jednoznacznie wskazuje, że jest to obszar, na którym dobrowolna rezygnacja operatorów z możliwości generowania ponadprzeciętnych zysków jest niemożliwa. Jedynym sposobem stymulacji obniżania cen jest regulacja (nakazywanie podmiotom pewnych zachowań). Źródłem dużych trudności regulacyjnych jest tu silna asymetria informacji występująca między regulatorem a operatorami (głównie zasiedziały). Istota relacji między regulatorem i regulowanym operatorem kształtowana jest przez stopień skuteczności w zapewnianiu spójności między strukturami informacyjnymi regulator-regulowany, formalno-prawnymi ograniczeniami regulacyjnymi oraz możliwymi do zastosowania instrumentami regulacji (Laffont i Tirole, 1993, s. 14–15; Sappington i Weisman, 1996, s. 23). W dobie infrastrukturalnych wyzwań regulacyjnych szczególnym obszarem regulacji staje się regulacja ryzyka, wynikająca szczególnie z braku dostępu regulatora do prywatnej informacji podmiotów regulowanych (Bamberger, 2006).

W ramach infrastruktury regulacyjnej ważną rolę odgrywają współregulacja i samoregulacja. Współregulacja i samoregulacja stanowią komplementarne instrumenty regulacyjne, przeważnie niebędące alternatywą dla litery „twardego prawa”, ale inkorporowane do wiążących przepisów prawnych. Samoregulujące się podmioty gospodarcze przyjmują pewne zasady postępowania

<sup>3</sup> Online Etymology Dictionary; <http://www.etymonline.com/index.php?term=infrastructure>.

<sup>4</sup> "Social institution", Stanford Encyclopedia of Philosophy (stan na dzień 30.01.2015).



między sobą, jak i wobec osób trzecich. Wyrażają zgodę co do ich przestrzegania i egzekwowania bez zewnętrznych środków przymusu. Współregulacja oparta jest na współpracy między władzami publicznymi oraz podmiotami gospodarczymi. W tym mechanizmie regulacji organ regulacyjny posiada zwykle uprawnienia w zakresie kontroli czy nawet nakładania kar. Mechanizmy współregulacji i samoregulacji zwiększają swobodę uczestników rynku poprzez uproszczenie przepisów, intensyfikują elastyczność ich działania oraz podnoszą wagę ich odpowiedzialności. Choć wskazuje się również na ograniczenia współregulacji związane z silną zależnością od funkcjonującego monitoringu i sankcji czy od przestrzegania norm istotnych dla bezpieczeństwa ludności<sup>5</sup>.

Kondycja infrastruktury regulacyjnej określa bezpośrednio dojrzałość reżimu regulacyjnego w danym sektorze czy gospodarce.

### III. Metodyka badań

Przyjęta metoda badawcza ma na celu wskazanie relacji, jakie mogłyby zachodzić między natężeniem procesów deregulacyjnych w sektorze telekomunikacyjnym a stanem infrastruktury regulacyjnej, rozumianej tu jako kondycja działania regulatora, która w zasadniczy sposób określa dojrzałość sektorowego reżimu regulacyjnego.

Podstawowe pytanie, na które szukano odpowiedzi brzmiało: jakie relacje obserwuje się między dojrzałością reżimu regulacyjnego a skalą deregulacji?

Analiza obejmuje lata 2000–2013 oraz kraje ujęte w bazie *Product Market Regulation* OECD. Źródłem danych statystycznych jest baza *Indicators of Product Market Regulation – Sector Regulation* oraz *Sector Regulators (Regulatory Management Practice)*. Ograniczoność danych dla wskaźnika *Sector Regulators (Regulatory Management Practice)*, ze względu na dostępność danych jedynie dla roku 2013, zawężają możliwości wyciągania szerszych wniosków.

Miarą deregulacji jest skala spadków wskaźników regulacji sektorowej dla telekomunikacji ujęta w bazie *Sector Regulation (Network Sector Regulation Indicators)*<sup>6</sup>. Wskaźniki regulacji ukazują poziom i przebieg reform regulacyjnych w wybranych krajach. Im niższy jest zatem poziom tego wskaźnika, tym sektor uważa się za bardziej zderegulowany.

Miarą dojrzałości reżimu regulacyjnego są wskaźniki ujęte w *Sector regulators (Regulatory management practice)*. Na wskaźnik kondycji regulatora ogółem składa się poziom niezależności regulatora w obrębie instrukcji, kadry czy budżetu, zakres swobody i możliwości działania regulatora oraz odpowiedzialność regulatora za podejmowane działania (Beiter i in., 2014). Im niższa jest wartość tego wskaźnika, tym kondycja regulatora uważana jest za lepszą. Im regulator jest bardziej niezależny, ma większy zakres działania, odpowiada za swoje działania bardziej przed społeczeństwem, władzami publicznymi, sądami niż politykami czy operatorami branżowymi, tym jego działania postrzegane są jako bardziej dojrzałe.

Dla wskaźnika *Sector Regulation* obliczono średnioroczne tempo zmian w latach 2000–2013. W ramach dostępnych danych obliczono również współczynniki korelacji dla wybranych zależności.

Następnie kraje objęte badaniem podzielono na dwie grupy: kraje, dla których wskaźnik *Sector Regulators (Regulatory Management Practice)* jest większy od 2 (słaba kondycja regulatora) oraz

<sup>5</sup> Projekt opinii Sekcji Jednolitego Rynku Produkcji i Konsumpcji w sprawie samoregulacji i współregulacji we wspólnotowych ramach prawnych, INT/754 Samoregulacja i współregulacja, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela 2015.

<sup>6</sup> Indicators of Product Market Regulation Homepage; <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm> (data dostępu 20.11.2015).

kraje, dla których ten wskaźnik jest poniżej 2 (dobra kondycja regulatora). Podjęto również próbę wskazania korelacji między wskaźnikiem *Sector Regulators (Regulatory Management Practice)* a średniorocznym tempem zmian wskaźnika *Sector Regulation* dla krajów, w których średnioroczne tempo zmian przekraczało 10% oraz dla których ta zmiana nie przekraczała 5% z roku na rok.

#### IV. Skala deregulacji sektora łączności elektronicznej a kondycja regulacyjna regulatora sektora łączności elektronicznej

Analiza zebranych danych (zob. aneks, tab. 1) pozwala zauważyć dokonującą się deregulację sektora telekomunikacyjnego w latach 2000–2013 praktycznie we wszystkich badanych krajach<sup>7</sup>. Przy czym tempo tych zmian było bardzo zróżnicowane – od zmian oscylujących wokół średnio 1% z roku na rok (Belgia, Dania) do zmian przekraczających średnio 12–15% zmian z roku na rok (Czechy, Węgry, Estonia, Polska, Wielka Brytania).

**Tabela 2.** Współczynniki korelacji dla wybranych relacji analizowanych zmiennych

Badana relacja	Wartość współczynnika korelacji
Poziom wskaźnika (1) a poziomy wskaźnika (2) w 2013 roku dla wszystkich badanych krajów	$r_1 \approx 0,24$
Tempo zmian wskaźnika (2) a poziomy wskaźnika (1) dla wszystkich badanych krajów	$r_2 \approx -0,31$
Poziomy wskaźnika (1) a poziomy wskaźnika (2) w 2013 roku dla krajów o wskaźniku (1) powyżej wartości 2,00	$r_3 \approx 0,26$
Tempo zmian wskaźnika (2) a poziomy wskaźnika (1) dla krajów o wskaźniku (1) powyżej wartości 2,00	$r_4 \approx -0,17$
Poziomy wskaźnika (1) a poziomy wskaźnika (2) w 2013 roku dla krajów o wskaźniku (1) poniżej wartości 2,00	$r_5 \approx 0,03$
Tempo zmian wskaźnika (2) a poziomy wskaźnika (1) dla krajów o wskaźniku (1) poniżej wartości 2,00	$r_6 \approx 0,02$
Tempo zmian wskaźnika (2) a poziomy wskaźnika (1) dla krajów o tempie zmian wskaźnika (2) przekraczającego średnio 10% z roku na rok	$r_7 \approx 0,18$
Tempo zmian wskaźnika (2) a poziomy wskaźnika (1) dla krajów o tempie zmian wskaźnika (2) nie przekraczającego średnio 5% z roku na rok	$r_8 \approx -0,32$

Uwagi:

wskaźnik (1) – *Sector Regulators (Regulatory Management Practice)*

wskaźnik (2) – *Sector Regulation* Źródło: opracowanie własne na bazie danych raportów OECD. Pozyskano z: <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm> (dostęp dnia 17.09.2015)

Współczynnik korelacji pomiędzy poziomem wskaźnika (1) i wskaźnika (2) w roku 2013 dla wszystkich badanych państw wynosi  $r_1 \approx 0,24$ , co świadczy o słabej zależności dodatniej. Nie można zatem na tej podstawie wskazać, że zależność między kondycją regulatora a obciążeniem regulacyjnym w 2013 roku była istotna. To, jakimi cechami charakteryzował się regulator sektorowy

<sup>7</sup> Wyjątek stanowiła Kanada, gdzie średnioroczne tempo zmian wskaźnika *Sector Regulation* pozostawało ujemne, co oznaczało, że w Kanadzie w latach 2000–2013 obciążenie regulacyjne w sektorze łączności elektronicznej nieznacznie się zwiększało z roku na rok, średnio o 0,3%.

w małym stopniu przekładało się na osiągnięty w danym kraju poziom deregulacji. Poziom wskaźnika (1) w 2013 roku wskazywał jedynie na umiarkowaną zależność ujemną z tempem wskaźnika (2). Wyższy poziom wskaźnika (1) – słabsza kondycja regulatora, była na ogół związana z niższym tempem spadku wartości wskaźnika (2) w latach 2000–2013.

Dla większości krajów (67%), w których wartość wskaźnika (1) przekroczyła 2 (stosunkowo słaby regulator) można zauważyć poziom obciążenia regulacyjnego – wskaźnika (2), w roku 2013 na poziomie niższym niż 1,00 (większa skala deregulacji). Dla 47% badanych krajów średnie roczne tempo spadku współczynnika obciążenia regulacyjnego w latach 2000–2013 było niższe niż 5%, a jedynie w trzech państwach (Estonia, Finlandia, Islandia) ten spadek przekroczył 10%. Mogłoby to w pewnej mierze wskazywać, że w krajach, w których regulator sektorowy był stosunkowo słaby, skala zderegulowania działalności sektorowej była stosunkowo duża, a tempo zmian regulacyjnych przeważnie niskie.

W krajach, w których regulator łączności elektronicznej charakteryzował się stosunkowo dobrą kondycją działania (wskaźnik (1) był na poziomie niższym niż 2), nie odnotowano praktycznie żadnej korelacji między badanymi zmiennymi. W 67% tych krajów w 2013 roku poziom deregulacji był znaczący (wskaźnik obciążenia regulacyjnego na poziomie poniżej 1), ale nie miał na niego wpływu wskaźnik oznaczający kondycje działania regulatora. Zatem poziom wskaźnika opisującego stan regulatora sektorowego nie odzwierciedlał poziomu deregulacji opisanego wskaźnikiem (2). Relatywnie silne tempo zmian deregulacyjnych w krajach o stosunkowo silnym regulatorze sektorowym – w 83% tych państw średnioroczne tempo spadku wskaźnika (2) w latach 2000–2013 przekroczyło 5% (w tym aż w 50% krajów tempo spadku poziomu wskaźnika przekroczyło 10%). Pozwala to domniemywać, że poziom wskaźnika (1) – stan regulatora sektorowego jest pochodną stabilności wskaźnika (2) – stopnia stabilności zmian deregulacyjnych.

Dla krajów o średniorocznym tempie zmian obciążenia regulacyjnego poniżej 5% (powolna deregulacja) w okresie 2000–2013 niższe tempo deregulacji w umiarkowanym stopniu korelowało ze słabą kondycją regulatora sektorowego. Słaby regulator w pewnym stopniu mógł się przyczyniać do słabego tempa deregulacji. Korelacja ta nie ujawnia się w grupie krajów charakteryzujących się silnym tempem średniorocznych zmian deregulacyjnych (powyżej 10%). Większe tempo deregulacji nie pozostawało w korelacji z lepszą kondycją funkcjonowania regulatora sektorowego, a wręcz można wskazać, że szybsza deregulacja była pochodną słabszego regulatora, ale na poziomie nieistotnym (słaba korelacja).

Na podstawie analizy dostępnych danych nie można jednoznacznie stwierdzić, że dojrzałość reżimu regulacyjnego w sektorze telekomunikacyjnym (poziom wskaźnika (1)) przekłada się w istotny sposób na skalę deregulacji sektora (poziom wskaźnika (2)), jak i na tempo jego zmian. Nie można stwierdzić, że postawiona hipoteza została zweryfikowana negatywnie. Ujawnia się pewien możliwy wpływ stanu infrastruktury regulacyjnej w sektorze telekomunikacyjnym badanych krajów na poziom oraz tempo zmian obciążeń regulacyjnych w sektorze.

Istnieją inne, ważniejsze, determinanty poziomu i tempa zmian obciążeń regulacyjnych w sektorze telekomunikacyjnym w badanych krajach, które wymagają dalszych analiz.



## V. Zakończenie

W badaniach regulacji rynków usług bazujących na technologiach informacyjno-komunikacyjnych ukazuje się strategiczną potrzebę tworzenia właściwych bodźców do długookresowej ekspansji rynkowej z jednej strony oraz wiarygodnego wymuszania przestrzegania koniecznych reguł – z drugiej. Wyznaczniki efektywnej regulacji coraz silniej przesuwają się w kierunku deregulacji i prawa konkurencji. Obok niezależnych regulatorów, również konsumenci odgrywają kluczową rolę w procesie regulacji. Ekspozuje się rosnącą rolę konsumentów jako aktywnych podmiotów rynkowych wraz ze wzrostem popularności takich urządzeń komunikacyjnych, jak smartfony, tablety czy aplikacje. Usługi OTT (*over-the-top*, konsumowanie dowolnej treści w dowolnym miejscu i czasie) dynamizują popyt na usługi transmisyjne, a operatorzy sieci korzystają z większego ruchu w sieci. Złożoność regulacji rośnie z każdą nową generacją technologiczną wdrożoną i przyjętą przez rynek. Regulator czwartej generacji nadzoruje konsekwencje istnienia większej liczby usług dostarczanych przez liczne szerokopasmowe i skonwergowane sieci, które formują cyfrowy ekosystem. Od strony konsumenta, regulator staje się gwarantem bezpieczeństwa przekazywanych treści, prawidłowości rozliczeń czy legalności działalności *online*. Wraz z rozwojem Internetu, regulatorzy coraz bardziej zdecydowanie angażują zasoby nie tylko w usprawnienie procesu budowania koniecznego dostępu, na który wszyscy mogą sobie pozwolić, ale w uruchamianie towarzyszących temu procesowi zabezpieczeń przez rodzajami ryzyka związanymi z masową, globalną komunikacją. Niezależnie jednak od ujawnienia się możliwych niebezpieczeństw, wobec społecznych i ekonomicznych korzyści związanych z nasiloną komunikacją poprzez sieci szerokopasmowe dostęp do Internetu uważany jest za prawo, a nie luksus czy przywilej.

## Bibliografia

- Balleisen, E. i Brake, E. (2012). Historical Perspective and Better Regulatory Governance: An Agenda for Institutional Reform. *Rethinking Regulation Working Paper Series*, No. 2, October. Pozyskano z: [http://kenan.ethics.duke.edu/regulation/files/2012/10/RETHINKING-REGULATION-WORKING-PAPER-SERIES\\_2.pdf](http://kenan.ethics.duke.edu/regulation/files/2012/10/RETHINKING-REGULATION-WORKING-PAPER-SERIES_2.pdf).
- Bamberger, K.A. (2006). Regulation as Delegation: Private Firms, Decisionmaking, and Accountability in the Administrative State. *Duke Law Journal*, 56(377). Pozyskano z: <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/1212>.
- Beiter, P., Koske, I., Naru, F. i Wanner, I. (2014). Economic regulators – their independence, accountability and scope of action. *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming.
- Brown, A.C., Stern, J., Tenenbaum, B. i Gencer, D. (2006). *Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems*. Waszyngton: The World Bank.
- Garbicz, M. (2011). Spory wokół pryncypiów w ekonomii i kryzys regulacji. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy*, 109. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Indicators of Product Market Regulation Homepage. Pozyskano z: <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>.
- Laffont, J.J. (2005). *Regulation and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Laffont, J.J. i Tirole, J. (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge Massachusetts London England: The MIT Press.

Laffont, J.J. i Tirole, J. (2000). *Competition in telecommunications*. London, Cambridge: MIT Press.

Projekt opinii Sekcji Jednolitego Rynku Produkcji i Konsumpcji w sprawie samoregulacji i współregulacji we wspólnotowych ramach prawnych, INT/754 Samoregulacja i współregulacja, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela 2015.

Sappington, D.E.M. i Weisman, D.L. (1996). *Designing incentive regulation for the telecommunications industry*. Cambridge, Massachusetts, Washington DC: AEI Studies in Telecommunications Deregulation, The MIT Press & the AEI Press.

Śliwa, R. (2014). Regulacja bodźcowa w telekomunikacji. *Telekomunikacja i Techniki Informacyjne*, 1–2.

Stern, J. (2006). Evaluating infrastructure regulators – developing UK and international practice. A CRI occasional lecture held at the Royal Society on 26th September 2006 Chaired by Professor Ralph Turvey, Chairman, CRI. Pozyskano z: [http://www.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Occasional\\_Lectures/17\\_stern.pdf](http://www.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Occasional_Lectures/17_stern.pdf).

## Aneks

**Tabela 1. Zestawienie poziomu wskaźników *Sector Regulation* (wskaźnik (2)) oraz *Sector Regulators (Regulatory Management Practice)* (wskaźnik (1)) oraz średniorocznego tempa zmian wskaźnika (2) w latach 200–2013**

Państwo	Wskaźnik (1)	Wskaźnik (2) Rok 2000	Wskaźnik (2) Rok 2013	Średnioroczne tempo zmian wskaźnika (2) w latach 2000–2013 (w %)*
Australia	2,15	1,93	0,55	9,20
Austria	1,47	2,03	1,02	5,16
Belgium	2,60	1,81	1,57	1,08
Canada	2,06	0,50	0,52	–0,30
Chile	2,14	1,30	0,97	2,23
Czech Republic	1,84	3,61	0,45	14,8
Denmark	2,48	0,52	0,46	0,94
Estonia	2,03	3,48	0,58	12,88
Finland	2,29	2,38	0,56	10,53
France	2,28	1,95	0,96	5,31
Germany	1,08	1,77	1,13	3,39
Greece	1,42	2,75	0,66	10,40
Hungary	1,29	3,47	0,65	12,09
Iceland	2,57	4,35	0,48	15,60
Ireland	1,36	1,08	0,50	5,75
Israel <sup>1</sup>	2,42	2,88	0,96	8,10
Italy	1,32	0,77	0,42	4,56
Korea	1,07	2,38	0,50	11,31
Mexico	2,99	1,74	1,13	3,27
Netherlands	2,27	1,52	0,45	8,94
New Zealand	1,91	2,27	0,54	10,46
Norway	2,08	2,96	1,62	4,53
Poland	1,06	3,23	0,39	15,01
Portugal	1,68	2,17	0,65	8,86
Slovak Republic	1,46	4,38	1,39	8,45
Slovenia	2,03	4,95	1,98	6,81
Spain	1,72	1,35	0,56	6,54
Sweden	1,82	2,20	1,30	3,97
Switzerland	3,33	2,81	1,70	3,79
Turkey	1,58	5,15	1,23	10,43
United Kingdom	1,48	1,45	0,27	12,13
Brazil	1,66	2,90	0,67	10,66
South Africa	1,41	3,94	1,97	5,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów OECD. Pozyskano z: <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm> (17.09.2015).