



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

GOSPODARKA NARODOWA

5-6
(261-262)
Rok LXXXIII/XXIV
maj-czerwiec
2013
s. 43-67

Rafał NAGAJ*

Regulacyjna rola państwa na przykładzie polskiego rynku usług telekomunikacyjnych i elektroenergetyki

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza efektów regulacyjnych w obszarze cen oraz jakości świadczonych usług przez przedsiębiorstwa na rynku usług telekomunikacyjnych i sektorze elektroenergetycznym w Polsce w latach 2006-2011. W pracy podjęto ponadto próbę określenia, czy w badanych sektorach regulowanych, gdzie regulator wymusza na przedsiębiorstwach działania efektywnościowe, nie znajduje to odzwierciedlenia w spadku jakości świadczonych usług. Do realizacji tego celu wykorzystane zostały metody analizy opisowej oraz podstawowe metody statystyczne, tj. metody indeksowe. Analiza wykazała, że regulacja cen skupiała się na ustalaniu przez państwo pewnych podstawowych zasad, które powinny być przestrzegane przez przedsiębiorców w procesie ustanawiania oferty cenowej, zatwierdzaniu taryf oraz redukcji oczekiwań cenowych przedsiębiorstw. Na rynku usług telekomunikacyjnych polityka cenowa skupiała się głównie na rynku hurtowym, na obniżce tzw. opłat RIO, natomiast w sektorze elektroenergetycznym na działalności sieciowej i cenach energii elektrycznej dla odbiorców końcowych (celem była redukcja skali ich wzrostu). Skuteczniej politykę cenową (mierzoną spadkiem cen) realizował regulator na rynku usług telekomunikacyjnych. Wykreowany przez regulatora wzrost presji konkurencyjnej na rynku hurtowym i detalicznym oraz działania regulacyjne w odniesieniu do jakości usług spowodowały, że spadkowi cen towarzyszyła również poprawa standardów jakościowych. Chodzi tutaj o parametry wskaźników jakości, poszerzenie wachlarza usług i większą elastyczność ofert. Na rynku energii elektrycznej było odwrotnie. Ceny rosły (choć regulator mocno redukowało oczekiwania cenowe przedsiębiorstw) a wprowadzenie regulacji bodźcowej wpłynęło ujemnie na jakość dostaw energii w Polsce, która pozostawała jedną z najgorszych w UE.

* Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Katedra Makroekonomii,
e-mail: wasik@wneiz.pl

Analiza wykazała, że regulatorzy winni większy nacisk położyć na regulację jakości usług. Na rynku usług telekomunikacyjnych konieczne wydaje się jednoznaczne określenie zadań instytucji w tym obszarze i dopasowanie katalogu wskaźników jakości i dostępności do realiów rynkowych. Tymczasem w sektorze elektroenergetycznym niezbędne jest rozpoczęcie stałego nadzoru wskaźników jakości, a nie doraźnych kontroli.

Słowa kluczowe: regulacja, polityka cenowa, jakość usług, rynek usług telekomunikacyjnych, sektor elektroenergetyczny

Kody JEL: L43, L50, L94, L96

Artykuł wpłynął do druku 17 marca 2013 r.

Wprowadzenie

Jednymi z kluczowych obszarów, na których według Kahna [1988, s. 3] skupia się regulacyjny wpływ państwa w sektorach infrastrukturalnych, są poziom cen oraz jakość i warunki świadczenia usług. Parametry te mają wpływ na kształtowanie wyniku finansowego regulowanego podmiotu i tworzenie przewagi konkurencyjnej na rynku. Pierwszy z nich, tj. cena, w gospodarce rynkowej jest ustalana przede wszystkim poprzez wzajemne oddziaływanie sił popytu i podaży. Jednak czasami, głównie w sektorach infrastrukturalnych, mechanizm ten jest ograniczany przez państwo, ze względu na występowanie tam rynków niekonkurencyjnych. Treść, zakres oraz metody ingerowania przez państwo w sposób ustalania cen przez przedsiębiorców są zazwyczaj różne w poszczególnych państwach. Mogą wynikać m.in. z przepisów antymonopolowych, przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji lub też z przepisów wydawanych w razie wystąpienia określonych sytuacji kryzysowych w gospodarce [Szydło, 2005, s. 269-270]. Dotyczy to również podmiotów działających na rynkach usług telekomunikacyjnych i energii elektrycznej, które będą przedmiotem analizy. Regulacja cen może się na nich odbywać zarówno na rynku hurtowym, jak i detalicznym. W pierwszym przypadku, państwo określa dla przedsiębiorstw warunki dostępu do usług (lub dóbr), które później są dostarczane dla odbiorców końcowych, oraz dostępu do sieci (telekomunikacyjnej czy elektroenergetycznej). W drugim przypadku, państwo ustala zasady kształtowania cen przez przedsiębiorstwa dla odbiorców końcowych. O ile na rynku detalicznym regulacja ma na celu ochronę konsumentów przed nadużywaniem pozycji rynkowej przez przedsiębiorstwa i zapewnienie usług (lub dóbr) po „przystępnych” cenach, to celem regulacji na rynku hurtowym jest kreacja konkurencji na rynku detalicznym (niwelowanie barier wejścia).

W sektorach regulowanych państwo może wykorzystywać różne metody, by ingerować w kształtowanie cen przez przedsiębiorstwa. Są nimi: autorytatywne ustalanie pewnych podstawowych zasad, których powinni przestrzegać przedsiębiorcy w trakcie samodzielnego kształtowania swoich cen, zatwierdzanie przez państwo taryf cenowych oraz ustalanie cen urzędowych. Ustalanie przez państwo zasad ma na celu określanie ram, których przedsiębiorstwa

w trakcie swojej działalności nie mogą przekraczać¹. Takimi zasadami, stosowanymi w sektorach infrastrukturalnych, są np. zasada niedyskryminacji, przejrzystości księgowej, kosztowej orientacji cen, niwelowania zagrożeń wynikających ze stosowania nadmiernie niskich lub wysokich cen [Szydło, 2005, s. 271-278].

Drugim kluczowym obszarem, na którym skupia się regulacja sektorowa państwa jest jakość i warunki świadczenia usług. W przypadku sektorów infrastrukturalnych, regulowanie jakości dóbr i usług ma zapewnić konsumentom gwarancję świadczenia usług w postaci nieprzerwanych ich dostaw. Na rynku usług telekomunikacyjnych i energii elektrycznej zbyt niska jakość świadczonych usług może pozbawić ich usług telekomunikacyjnych bądź dostaw energii. Z tego powodu regulator najczęściej ustala parametry jakościowe, które przedsiębiorstwa winny spełnić oraz określa wskaźniki jakościowe, dzięki którym możliwa jest kontrola jakości świadczonych usług.

Poziom cen i jakość świadczonych usług są najczęściej ze sobą ściśle powiązane, gdyż wyższa jakość dóbr czy usług wiąże się z wyższą ceną jaką odbiorcy końcowi muszą płacić. W sektorach regulowanych, gdzie ceny są zorientowane kosztowo a przedsiębiorstwo ma możliwość pokrycia, w cenie oferowanych dóbr czy usług, całości zainwestowanego kapitału, występować może skłonność do przeinwestowania, charakteryzująca się zbyt wysoką jakością oferowanych usług lub dóbr w stosunku do potrzeb odbiorców. Odwrotna sytuacja może wystąpić, gdy regulator w procesie kreacji konkurencji, wymusza na przedsiębiorstwach działania efektywnościowe i stosuje metodę regulacji bodźcowej. Celem artykułu jest analiza efektów regulacyjnych w obszarze cen oraz jakości świadczonych usług przez przedsiębiorstwa na rynku usług telekomunikacyjnych i rynku energii elektrycznej w Polsce w latach 2006-2011. W pracy wykorzystane zostały metody analizy opisowej oraz podstawowe metody statystyczne, tj. metody indeksowe.

Teoretyczne przesłanki regulacyjnej roli państwa w sektorach infrastrukturalnych

Sektory infrastrukturalne, do których zalicza się rynek usług telekomunikacyjnych i elektroenergetyka, są o tyle specyficzne, że ze względu na zaszczości historyczne oraz właściwości dóbr i usług tam oferowanych funkcjonują jako monopole naturalne lub rynki o wysokim stopniu koncentracji. Jeszcze do końca lat 80. dominowały tam zmonopolizowane państwowe podmioty zintegrowane pionowo. Występujące w latach 90. XX wieku procesy liberalizacyjne i re-regulacyjne w sektorach infrastrukturalnych zupełnie zmieniły podejście

¹ Również władza państwowa kształtująca warunki działania przedsiębiorstw jest i winna być ograniczona, gdyż politycy czy inni decydenci również mogą kierować się dobrem prywatnym a nie publicznym. Dobrze istotę wpływu ograniczeń instytucjonalno-prawnych analizuje teoria wyboru publicznego, a zwłaszcza polityczna ekonomia konstytucyjna, której koncepcje przedstawili Buchanan i Tullock [1962].

rzządzających do tych sektorów. Zaczęto poddawać je regulacji sektorowej tworząc tam wyspecjalizowane instytucje regulacyjne.

W literaturze przedmiotu wyróżnić można dwa główne podejścia do regulacji w sektorach infrastrukturalnych [Viscusi i in., 2005, s. 375-396]. Pierwsze reprezentowane przez analizę normatywną jako teorię pozytywną (NPT), a drugie przez ekonomiczną teorię regulacji (ET). Pierwsza z nich, zwana również teorią interesu publicznego, zakłada, że w sektorach infrastrukturalnych często występują niedoskonałości rynkowe, tj. monopol naturalny, niedoskonała informacja, efekty zewnętrzne, nieuczciwa konkurencja i inne. W celu eliminacji lub zmniejszenia straty społecznej, będącej konsekwencją niewłaściwego funkcjonowania mechanizmu rynkowego, oraz wzrostu produktu społecznego, państwo decyduje się na regulację. Zatem regulacyjna rola państwa polega na zmniejszeniu ujemnych skutków niesprawności rynkowych. Przeciwnicy tej teorii dowodzili natomiast, że regulacja pociąga za sobą znaczne koszty i wcale nie poprawia dobrobytu społecznego. Jak dowodzili Friedland i Stigler [1962], badając skutki regulacji na rynkach energii elektrycznej w USA, regulacja nie dostarcza spodziewanych efektów w postaci obniżki cen i mniejszych rachunków dla konsumentów i odbiorców przemysłowych. Z powodu niepożądanych kosztów pośrednich regulacji jest ona nieefektywna. Inaczej regulację i jej istotę wyjaśnia ET, która zwraca uwagę na motywacje uczestników rynku i grup interesu. Zgodnie z tą teorią, wszyscy aktorzy życia gospodarczego i politycznego kierują się racjonalnością i dążeniem do maksymalizacji swojej użyteczności. Z uwagi, że państwo dysponuje unikalnym zasobem, czyli możliwością zmuszania do pewnych działań i zachowań, dlatego uczestnicy rynku wywierają presję na polityków, którzy mają możliwość stanowienia prawa, by objęli oni dany sektor regulacją ekonomiczną. Zgodnie z ET, regulacja sektorowa jest wynikiem umiejętności wpływania określonych grup interesu na rządzących. Z uwagi, że producenci są lepiej zorganizowani niż konsumenci, dlatego zgodnie z hipotezą Stiglera [1971, s. 3], rynki są najczęściej regulowane w celu przysporzenia korzyści dla przedsiębiorstw. Jak rozwija ET Becker [1983], grupy interesu, dążące do maksymalizacji swoich dochodów w postaci korzystnej regulacji, rywalizują ze sobą o wpływy polityczne. Korzystną regulację uzyska jednak tylko jedna z nich, ta która zdobyła przewagę nad pozostałymi grupami nacisku. Zatem równowaga polityczna, i co się z tym wiąże regulacja ekonomiczna, jest wynikiem konkurencji pomiędzy grupami interesu i kosztów wywierania presji na instytucję regulacyjną, zaś chęć uregulowania rynków występuje tam, gdzie brak jest doskonałej konkurencji, gdzie skorygowanie niedoskonałości rynkowych może zmniejszyć bezpowrotną stratę społeczną [Rączka, 2002, s. 419].

Zgodnie z NPT i ET, powodem regulacji sektorów infrastrukturalnych może być chęć poprawy występujących nieefektywności rynku lub państwa oraz uwzględnienie interesów określonych grup nacisku. Zmiany, które dokonały się w otoczeniu sektorów infrastrukturalnych w latach 80. i 90. XX wieku spowodowały, że zaczęto zwyciężać przeświadczenie, że sposobem na zapewnienie niskich cen oraz bezpieczeństwa dostaw dóbr i usług w sektorach infrastrukturalnych

ralnych jest kreacja konkurencji. Z tej przyczyny w elektroenergetyce i na rynku usług telekomunikacyjnych prowadzona jest regulacja na rzecz konkurencji, która charakteryzuje się wspieraniem procesów liberalizacyjnych, wdrażaniem przez regulatora bodźców proefektywnościowych oraz nadzorem regulowanego sektora przez urząd antymonopolowy i wyspecjalizowaną instytucję regulacyjną, która posiada kompetencje jedynie w stosunku do wybranego sektora [patrz: Jordana, Levi-Faur, 2004, s. 6]. Jak zauważa Prosser [1997, s. 5-6] obecnie zadania państwa sprowadzają się do trzech zadań: regulacji monopolu, czyli kontroli cen i jakości, regulacji na rzecz konkurencji, czyli tworzenia warunków do zaistnienia konkurencji, społecznej regulacji, tj. świadczenia usług publicznych. Zadania państwa to zatem zapobieganie nadmiernej koncentracji rynkowej, wprowadzanie reżimów regulacyjnych, unbundling działalności sieciowej, tworzenie bodźców do poprawy efektywności kosztowej, kontrola jakości świadczonych usług, ochrona odbiorców przed nadmiernymi cenami, regulacja cen w tych obszarach działalności regulowanej, gdzie brak jest konkurencji (np. przesył i dystrybucja energii elektrycznej czy telekomunikacyjne usługi powszechne).

Polityka cenowa państwa na rynku usług telekomunikacyjnych i w sektorze elektroenergetycznym w Polsce

Polityka cenowa odgrywa kluczowe znaczenie w obu analizowanych sektorach infrastrukturalnych w Polsce. Na rynku usług telekomunikacyjnych jej istotność określa art. 189 ust. 2 pkt 4 ustawy *Prawo telekomunikacyjne* (PT), zaś w sektorze elektroenergetycznym art. 23 pkt 2 ustawy *Prawo energetyczne* (UPE). Realizowana jest ona przede wszystkim poprzez proces zatwierdzania taryf. O ile jednak na rynku usług telekomunikacyjnych regulacja dotyczy głównie rynku hurtowego, to w sektorze elektroenergetycznym rynku detalicznego.

W procesie ustalania cen za usługi telekomunikacyjne w Polsce szczególnie istotne znaczenie mają dwa aspekty. Pierwszy z nich to określenie rynku właściwego (zarówno na rynku hurtowym jak i detalicznym), jego analiza oraz wyznaczenie na nim przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych o kolektywnie znaczącej pozycji rynkowej [szerzej: Dział II PT]. Daje to możliwość nałożenia określonych narzędzi regulacyjnych. Chodzi tu głównie o rachunkowość regulacyjną czy określoną kalkulację kosztów, które odgrywają kluczową rolę w przypadku umożliwienia dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej czy oferowaniu usług na warunkach hurtowych w celu ich dalszej sprzedaży. Oprócz tego umożliwia to Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE) nałożenie obowiązku przygotowania i przedstawienia do zatwierdzenia projektu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym. Regulator może również samodzielnie przedstawić taką ofertę, jeżeli zobowiązany do tego przedsiębiorca nie uczyni tego w określonym terminie. W przypadku, kiedy mimo tych regulacyjnych działań Prezes UKE uzna, że rynek detaliczny nadal nie jest skutecznie konkurencyjny, może on nałożyć

obowiązki regulacyjne na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego posiadającego znaczącą pozycję rynkową. W szczególności regulator ma możliwość określania maksymalnego poziomu cen, przedziału cen na podstawie benchmarku, albo nałożenia obowiązku prowadzenia rachunkowości regulacyjnej, prowadzenia kalkulacji kosztów i określenia cen na podstawie kosztów ich świadczenia. Poza tym Prezes UKE ma możliwość nałożenia na przedsiębiorstwo obowiązku przedstawiania do zatwierdzenia cennika lub regulaminu świadczenia usług. Te działania regulatora odnoszące się do rynku hurtowego, jak i detalicznego, mają na celu wyeliminowanie nieuzasadnionego stosowania zaniżonych lub zawyżonych cen, stosowania presji cenowej w stosunku do konkurentów poprzez zawężanie przedziału między cenami dostępu telekomunikacyjnego a cenami detalicznymi oraz stosowania nieuzasadnionych przywilejów cenowych przez podmioty o znaczącej pozycji na rynku.

Drugi z kluczowych aspektów odnoszących się do kształtowania cen na rynku usług telekomunikacyjnych to wyznaczenie podmiotu świadczącego usługi powszechne, których zestaw powinien być dostępny po przystępnej cenie dla wszystkich użytkowników stacjonarnych publicznych sieci telefonicznych. Są one określane na podstawie uzasadnionych kosztów jej świadczenia. Prezes UKE może nałożyć na wyznaczonego przedsiębiorcę obowiązek zapewnienia specjalnego pakietu cenowego, a także określić ceny maksymalne usługi powszechnej albo poszczególnych usług wchodzących w jej skład. Poza tym wyznaczony przedsiębiorca ma obowiązek przedłożenia Prezesowi UKE projektu cennika w zakresie specjalnego i podstawowego pakietu cenowego oraz regulaminu świadczenia usługi powszechnej albo poszczególnych usług wchodzących w jej skład lub ich zmiany.

Na rynku energii elektrycznej natomiast stricte polityka cenowa państwa była realizowana poprzez zatwierdzanie taryf dla przedsiębiorstw sieciowych i dostawców energii „z urzędu” dla odbiorców końcowych. Służyło ono nie tylko do określania zestawu cen i opłat dla odbiorców energii, ale również stało się elementem procesu tworzenia rynku energii elektrycznej, stopniowego urynkwienia cen i polityki prokonkurencyjnej². Uznać to należy za właściwą decyzję, gdyż, jak pokazały doświadczenia brytyjskie i skandynawskie, odpowiednio prowadzona polityka regulacyjna może kreować konkurencyjność w sektorze elektroenergetycznym. Elementem wspierającym politykę cenową w elektroenergetyce były realizowane tutaj procesy liberalizacyjne, gdyż segmenty rynku, które Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE) uznawał za konkurencyjne, zwalniane były z obowiązku przedstawiania taryf do zatwierdzenia.

Regulatorzy sektorowi, Prezes UKE i Prezes UKE, w pełni wykorzystywali możliwości regulacyjnego oddziaływania na poziom cen na podległych im

² Z tej przyczyny w początkowych latach zatwierdzania taryf w Polsce stosowana była metoda regulacji stopy zwrotu, a od 2002 roku spółki dystrybucyjne i „sprzedawców z urzędu” objęto metodą regulacji bodźcowej. W miarę postępujących procesów restrukturyzacyjnych i doświadczeń regulacyjnych, w lipcu 2001 roku Prezes URE zwolnił z obowiązku przedstawiania taryf do zatwierdzenia przedsiębiorstwa wytwórcze, przedsiębiorstwa obrotu i sprzedaż na Giełdzie Energii, uznając te segmenty rynku za konkurencyjne.

rynkach. Dokonywali analizy rynków właściwych, a następnie wprowadzali, adekwatne do stanu konkurencyjności tych rynków, narzędzia regulacyjne prowadzące do wzrostu konkurencji oraz spadku cen lub dynamiki ich wzrostu. Ze względu na szeroki zakres badanego problemu bliższej analizie zostaną poddane wybrane działania regulacyjne z lat 2006-2011³ dotyczące telefonii stacjonarnej, ruchomej, dostępu do Internetu⁴ oraz rynku energii elektrycznej.

Telefonia stacjonarna

Jednym z istotnych działań regulatora mającym wpływ na poziom cen na rynku telefonii stacjonarnej było wprowadzenie w drugiej połowie 2006 roku usługi tzw. Hurtowego Dostępu do Sieci (Wholesale Line Rental – WLR). Dzięki tej usłudze abonenci dotychczasowego dostawcy, czyli Telekomunikacji Polskiej S.A. (TP), uzyskali możliwość zmiany operatora bez konieczności zmiany linii telefonicznej. Spowodowało to, że konsumenci chętniej porównywali oferty cenowe alternatywnych operatorów. Ponadto, w celu zniesienia barier wejścia na rynek dla nowych operatorów, w analizowanym okresie Prezes UKE obniżał stawki rozliczeniowe oraz opłaty za dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej TP. W tym celu Oferta Ramowa Połączenia Sieci (zwana ofertą RIO) ulegała częstym zmianom (szczególnie na późniejszą obniżkę cen detalicznych wpłynęła Płaska Stawka Interkonektowa). Poza wskazanymi działaniami na rynku hurtowym regulator prowadził również działania na rynku detalicznym. W celu przeciwdziałania praktykom zawyżania cen przez operatorów w 2007 roku zostały określone maksymalne stawki na połączenia do sieci komórkowych oraz zobowiązano TP do regularnych obniżek cen detalicznych na połączenia do sieci komórkowych. Poza tym, w ramach ochrony osób najuboższych i zapewnienia im usługi powszechnej, TP została zobowiązana przez regulatora do oferowania tzw. pakietu specjalnego (w połowie 2008 roku wdrożony został plan „tp przyjazny”). W celu wyegzekwowania decyzji regulacyjnych, Prezes UKE prowadził działania kontrolne. W latach 2006-2010 regulator poddał kontroli 183 projekty cenników wraz z ich zmianami oraz 5 projektów zmiany regulaminu świadczonych usług. Około 19% wszystkich wniosków w tym zakresie zostało objęte sprzeciwem Prezesa UKE, w związku z czym nie zostały wprowadzone do oferty. Szczególny sprzeciw wzbudziły projekty cenników, w których warunki cenowe, jak i pozacenowe, uniemożliwiały operatorom alternatywnym, korzystającym z ofert hurtowych TP, stworzenie konkurencyjnych propozycji dla użytkowników [UKE, 2011a, s. 10].

Wszystkie te działania regulatora spowodowały, że ceny w obszarze telefonii komórkowej w badanym okresie spadały. Przeprowadzone przez UKE pod koniec 2010 roku badanie konsumenckie pokazało, że w latach 2006-2010

³ Ze względu na analizę niektórych problemów badawczych i dostępność danych, okres badawczy może być inny.

⁴ W analizie poszczególnych rynków usług telekomunikacyjnych wykorzystano głównie dokument [UKE, 2011a].

średnia wysokość rachunku za telefon stacjonarny spadła o 22%, zaś wysokość średniej opłaty za abonament o 7%. Dzięki usłudze WLR usługi świadczone przez operatorów alternatywnych były zaś o około 18% tańsze niż oferowane przez TP [UKE, 2011a, s. 14.].

Telefonia ruchoma

Zasadnicze znaczenie dla cen na rynku telefonii ruchomej odgrywały regulacje dotyczące stawek rozliczeniowych za zakańczanie połączeń w sieciach operatorów telefonii komórkowej (tzw. stawki MTR – Mobile Termination Rate). Są to opłaty hurtowe obciążające każde przedsiębiorstwo telekomunikacyjne, z którego sieci wychodzą połączenia. W badanym okresie Prezes UKE prowadził stałą obniżkę stawek MTR zgodnie z określonym przez siebie harmonogramem. W kwietniu 2007 roku, po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych, wydał decyzję nakładającą od dnia 1 maja 2007 obowiązek dostosowania stawki z tytułu zakańczania połączeń głosowych w publicznych ruchomych sieciach telefonicznych roku do poziomu 40,00 gr/min. (płaska stawka niezależnie od pory i rodzaju dnia). Ponadto Prezes UKE ustalił harmonogram pozostałych obniżek, tzn. od maja 2008 roku stawkę MTR określono na poziomie 33,87 gr/min., od maja 2009 roku na 27,75 gr/min., a od maja 2010 roku na poziomie 21,62 gr/min. [UKE, 2007b, s. 5]. W 2009 roku Regulator zdecydował o większej i szybszej skali obniżek, zmieniając harmonogram obniżki stawek MTR. Określono w niej poziom stawki MTR na poziomie 21,62 gr/min. w okresie od 1 stycznia 2009 do 30 czerwca 2009 roku oraz 16,77 gr/min. od 1 lipca 2009 roku [UKE, 2011b, s. 2]. Należy nadmienić, że owe stawki MTR Prezes UKE określił samodzielnie, na podstawie poziomów benchmarku z innymi krajami UE.

Ważną cechą w regulacji cen na rynku telefonii ruchomej stało się również różnicowanie wysokości stawek MTR w zależności od czasu, jak długo dany operator funkcjonuje na rynku. W tym celu został opracowany harmonogram maksymalnej asymetrii stawek MTR dla operatorów krótko funkcjonujących na rynku, takich jak P4 (patrz tabl. 1).

Tablica 1
Harmonogram maksymalnej asymetrii stawek MTR dla P4

1 stycznia 2011 r.	1 lipca 2011 r.	1 stycznia 2012 r.	1 lipca 2012 r.	stycznia 2013 r.
94% MTR operatorów zasiedziały	79% MTR operatorów zasiedziały	63% MTR operatorów zasiedziały	47% MTR operatorów zasiedziały	symetria

Źródło: [UKE, 2010a, s. 2].

Dzień 1 stycznia 2013 roku nie będzie jednak datą graniczną, gdyż zgodnie z Zaleceniem Komisji Europejskiej [Komisja WE, 2009], jeżeli określone podmioty będą funkcjonować krócej niż cztery lata, wówczas będą miały możliwość

dokończenia czteroletniego okresu asymetrii w określaniu stawek MTR. Rozwiązania takie winny zmniejszyć bariery wejścia na rynek nowym podmiotom. Jednak trzeba nadmienić, że takie zróżnicowanie stawek MTR można traktować jako politykę dyskryminacji cenowej, co może budzić wątpliwość, czy jest to zgodne z interesem publicznym (mimo, iż praktyka ta jest dozwolona przez prawo unijne).

Głównym skutkiem tak prowadzonej przez regulatora regulacji stawek MTR była obniżka marż na połączenia głosowe przez zasiedziały operatorów telefonii ruchomej i obniżka cen detalicznych (dotyczy to zarówno połączeń od i do operatorów). W latach 2005-2010 ceny połączeń głosowych spadły o około 39%, zaś za wiadomości SMS o około 59%. Natomiast średnia miesięczna opłata za korzystanie z telefonu komórkowego (w latach 2006-2010) spadła o około 18% [UKE, 2011a, s. 16]. Były to niewątpliwie decyzje korzystne dla konsumentów i jednocześnie zwiększające konkurencję na rynku. Kolejnym, dodatkowym efektem była konieczność poszukiwania przez zasiedziały operatorów nowych źródeł przychodu. Działania te skoncentrowały się przede wszystkim na usłudze mobilnego dostępu do Internetu, wpływając na poprawę jakości tej usługi (o tym w dalszej części pracy).

Internet

Jednym z kluczowych działań Prezesa UKE na rynku stacjonarnego dostępu do Internetu, w kontekście kształtowania się cen, było ustalenie w połowie 2006 roku oferty określającej warunki dostępu do lokalnej pętli abonenckiej TP, poprzez dostęp węzłów sieci telekomunikacyjnej na potrzeby sprzedaży usługi szerokopasmowej transmisji danych (tzw. BSA – Bitstream Access). Sposób ustalania opłat dla operatorów alternatywnych opierał się na metodzie „cena detaliczna minus”, zaś sama oferta stworzyła operatorom alternatywnym możliwość świadczenia detalicznych usług szerokopasmowych przy wykorzystaniu infrastruktury telekomunikacyjnej TP. Na koniec czerwca 2011 r. liczba łączy BSA, na których operatorzy alternatywni świadczyli usługi detaliczne, wyniosła ponad 530 tys. Zatem od 2006 roku odnotowano przyrost łączy BSA o ponad 470 tys. [UKE, 2011a, s. 17, UKE, 2012, s. 6].

Drugim ważnym narzędziem regulacyjnym mającym wpływ na poziom cen za usługi dostępu do Internetu była usługa hurtowego dostępu do abonenckiej pętli lokalnej (tzw. LLU – Local Loop Unbundling). Uwolniła ona świadczenie na linii abonenckiej TP zarówno dla telefonii głosowej, jak i szerokopasmowego dostępu do Internetu. Dzięki temu w badanym okresie uległy obniżeniu stawki kolokacji, uproszczono i skrócono proces migracji klientów między sieciami oraz wzrosła liczba lokalnych pętli abonenckich uwolnionych w oparciu o LLU (w czerwcu 2011 roku uwolnionych przez TP pętli wynosiła ponad 162 tys.) [UKE, 2012, s. 6].

Te rozwiązania regulacyjne spowodowały, że w badanym okresie poziom konkurencji i dostępność usług na rynku znacznie wzrosła. Najbardziej wymiernym i odczuwalnym przez konsumentów skutkiem tych zmian był szybki spadek cen

za dostęp do Internetu, które w przypadku łącza o prędkości 1 Mbit/s i umowie na 24 miesiące, w latach 2005-2011 obniżyły się o 70% [UKE, 2012, s. 7].

Rynek energii elektrycznej

W badanym okresie za najważniejsze działania regulacyjne w odniesieniu do rynku hurtowego energii elektrycznej uznać należy: wydzielenie organizacyjne, prawne i własnościowe (dotyczy tylko operatora systemu przesyłowego) działalności sieciowej od pozostałych rodzajów działalności⁵, likwidację w kwietniu 2008 roku kontraktów długoterminowych oraz zobowiązanie wytwórców do sprzedaży min. 15% energii elektrycznej na rynku giełdowym⁶. Pierwsze dwie zmiany uwolniły znaczną część energii na rynku hurtowym i wykreowały rzeczywistą konkurencję w podsektorze obrotu. Z kolei trzecia regulacja wpłynęła bardzo korzystnie na konkurencję na rynku detalicznym, gdyż coraz częściej zawierane umowy bilateralne uniemożliwiały rozwój rynku giełdowego i zawieranie transakcji spot.

Na rynku detalicznym najistotniejsze były dwa wydarzenia: umożliwienie z dniem 1 lipca 2007 roku wszystkim odbiorcom zmiany dostawcy energii (zasada TPA – Third-party Access) oraz zniesienie regulacji cen dla odbiorców przemysłowych z początkiem 2008 roku. W wyniku tych zmian, kontroli regulatora były poddawane jedynie opłaty sieciowe oraz ceny energii elektrycznej sprzedawanej dla odbiorców grupy taryfowej G. W procesie zatwierdzania tych taryf stosowano metodę pułapu cenowego z elementami benchmarkingu.

Tak jak we wszystkich państwach UE, w Polsce była stosowana regulacja ex ante⁷. Warto w tym miejscu jednak podkreślić, iż obowiązek regulacji, narzucony w art. 37 dyrektywy 2009/72/WE, dotyczy tylko taryf przesyłowych i dystrybucyjnych, natomiast na rynku detalicznym zalecana jest rezygnacja z kontroli cen energii elektrycznej. Z tej przyczyny część państw członkowskich UE zrezygnowała z regulacji cen dla odbiorców końcowych (patrz tabl. 2) i z każdym rokiem coraz większa ilość państw zamierza dokonać ich pełnej liberalizacji.

⁵ W zasadzie, podobnie jak w większości innych państw UE, czynnikiem sprawczym przeprowadzenia unbundlingu przez przedsiębiorstwa w Polsce były dyrektywy energetyczne 2003/54/WE i 2009/72/WE.

⁶ Regulacje te weszły w życie z dniem 9 sierpnia 2010 roku na skutek nowelizacji UPE. Nadmienić należy, iż zgodnie z art. 49a ust. 2 UPE wytwórcy objęci programem kontraktów długoterminowych sprzedawać muszą całość produkowanej energii elektrycznej.

⁷ W przeszłości państwa skandynawskie stosowały regulację ex post, a zmieniły to dopiero dyrektywy 2003/54/WE i 2009/72/WE, które narzucając obowiązek utworzenia wyspecjalizowanej instytucji nadzorczej dla energetyki i wyposażając go w szereg narzędzi regulacyjnych, w tym m.in. zatwierdzania taryf dla działalności sieciowej przedsiębiorstw, w zasadzie wymusiły regulację ex ante. Z tego powodu państwa skandynawskie zrezygnowały z regulacji ex post na rzecz regulacji ex ante (Szwecja dopiero w 2012 roku) a Niemcy, gdzie nie było specjalnego organu regulacyjnego dla rynku energii elektrycznej i gazu, powołały w połowie 2005 roku, mimo wielkiego oporu, dodatkową instytucję nadzorczą.

Tablica 2

Istnienie kontroli cen energii elektrycznej dla odbiorców końcowych w państwach Unii Europejskiej na koniec 2011 roku

Wyszczególnienie	Gospodarstwa domowe	Pozostałe podmioty
Austria	NIE	NIE
Belgia	NIE	NIE
Bułgaria	TAK	NIE
Cypr	TAK	TAK
Czechy	NIE	NIE
Dania	TAK	TAK
Estonia	TAK	NIE
Finlandia	NIE	NIE
Francja	TAK	TAK
Grecja	TAK	TAK
Hiszpania	TAK	NIE
Holandia	TAK	NIE
Irlandia	TAK	NIE
Irlandia Północna	TAK	TAK
Litwa	TAK	NIE
Luksemburg	NIE	NIE
Łotwa	TAK	NIE
Malta	TAK	TAK
Niemcy	NIE	NIE
Polska	TAK	NIE
Portugalia	TAK	NIE
Rumunia	TAK	TAK
Słowacja	TAK	NIE
Słowenia	NIE	NIE
Szwecja	NIE	NIE
Węgry	TAK	NIE
Wielka Brytania	NIE	NIE
Włochy	TAK	NIE

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Komisji Europejskiej i CEER (The Council of European Energy Regulators)

Na pełne uwolnienie cen (dla wszystkich odbiorców) jak dotychczas zdecydowało się dziewięć państw, w których procesy liberalizacyjne rozpoczęły się najwcześniej. W Polsce nadal nie zdecydowano się uwolnić cen dla gospodarstw domowych. Jedną z głównych przeszkód był niewielki odsetek podmiotów, które zdecydowały się na zmianę dostawcy energii. O ile w 2011 roku, zgodnie z danymi URE, około 52% energii elektrycznej dostarczonej dużym odbiorcom przemysłowym była nabyta w ramach zasady TPA, a wśród średnich odbiorców ten odsetek wynosił około 11%, u gospodarstw domowych tylko 2,7%⁸. Z tego powodu jedynie ceny dla przedsiębiorstw zostały zwolnione spod kontroli regulatora. Dodatkowym czynnikiem przeciw liberalizacji cen dla gospodarstw domowych była niechęć polityków⁹. Z tej przyczyny ciekawym rozwiązaniem

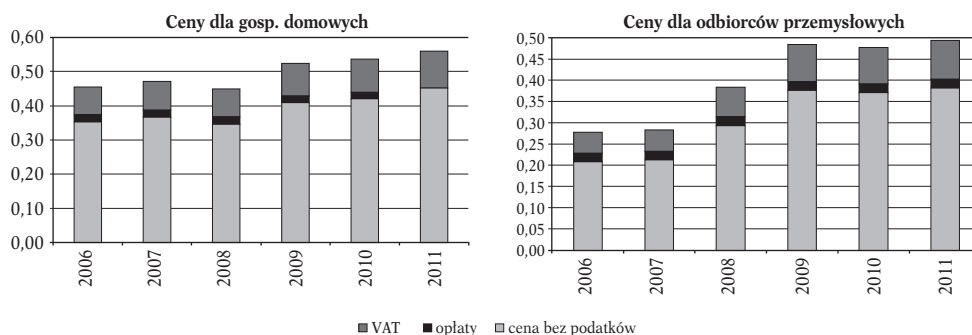
⁸ Odsetek ten pod względem ilości gospodarstw domowych, którzy zmienili dostawcę jest jeszcze niższy (około 0,2%).

⁹ Co prawda Prezes URE jest organem niezależnym, jednak podatny jest na wpływ polityków, gdyż podlega nadzorowi Ministra Gospodarki. Przykładem takiej ingerencji polityków mogą

wyduje się być wprowadzenie regulacji ex post. Umożliwiłaby ona swobodne kształtowanie cen przez przedsiębiorstwa energetyczne, a jednocześnie pozwalałaby regulatorowi dokonywać ex post kontrolę zasadności zmian taryf. Regulacja ex post oznaczałaby faktyczne uwolnienie cen, z zachowanym buforem bezpieczeństwa w postaci możliwości interwencji w wybranych przypadkach przez regulatora.

Rysunek 1

Średnioroczne ceny energii elektrycznej dla odbiorców końcowych w walucie krajowej w Polsce w latach 2006-2011 (w zł/kWh)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do>; dostęp 13.07.2012

Skutki działań regulatora na opłaty odbiorców prezentuje rysunek 1, dotyczący kształtowania się cen dla odbiorców końcowych. O ile w 2006 i 2007 roku ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw zmieniały się w podobnym tempie, to od 2008 roku wykazywały diametralnie różną dynamikę zmian. W latach 2006-2007 ceny dla odbiorców przemysłowych były bardzo stabilne, zaś w 2008 i 2009 roku uległy drastycznej podwyżce (odpowiednio o 35% i 26%). Zmiany takie umożliwiło zwolnienie taryf dla przedsiębiorstw z obowiązku przedstawiania do zatwierdzenia dla Prezesa URE. Wśród gospodarstw domowych sytuacja była odmienna. W 2008 roku ceny spadły o 4,9% (niewątpliwie wynikało to z wprowadzenia zasady TPA), a w 2009 roku wzrosły o 16,6% (w tym przypadku duży wpływ miały wzrosty cen surowców na światowych rynkach). Duże znaczenie, w przypadku taryf dla gospodarstw domowych, miały redukcje przez Prezesa URE oczekiwanych przedsiębiorstw dystrybucyjnych i obrotu z urzędu co do wzrostu cen energii elektrycznej. W kolejnych latach ceny dla gospodarstw domowych były już względnie stabilne, pomimo znacznych oczekiwań co do wzrostu cen przez przedsiębiorstwa elektroenergetyczne. W procesie zatwierdzania taryf na 2010 rok dla spółek obrotu powstałych po wydzieleniu działalności, ceny energii

być wydarzenia z 2008 roku, gdy regulator zapowiedział uwolnienie spod regulacji ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych z początkiem 2009 roku, jednak pod wpływem nacisków organów rządowych, Prezes URE wycofał się z tych propozycji.

elektrycznej wzrosły tylko o 5,8% mimo, że pierwotne oczekiwania wynosiły 17-21%. Podobnie było z taryfami na 2011 rok, kiedy oczekiwania przedsiębiorstw co do wzrostu cen wynosiły od 13% do 22%. Ostatecznie ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych wzrosły o 7,7%, a łączne opłaty o 5,7%. Wszystkie te zmiany powodowały z jednej strony znaczne korzyści dla odbiorców (w postaci braku gwałtownych wzrostów cen), ale z drugiej strony niebezpieczeństwo ujemnego wpływu na jakość dostaw energii elektrycznej.

Jakość usług telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych w Polsce

Drugim obszarem, poza cenami, na którym skupia się regulacyjny wpływ państwa w sektorach infrastrukturalnych jest jakość dóbr i usług. Na rynku usług telekomunikacyjnych, gdzie polityka regulacyjna spowodowała, że ceny uległy znacznej obniżce i są jednymi z niższych w UE, główna uwaga regulatora zaczyna skupiać się na kontroli jakości usług telekomunikacyjnych. Operatorzy telekomunikacyjni konkurują obecnie między sobą zakresem oferowanych usług a nie ceną, co powoduje konieczność podnoszenia i zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie jakości usług. Tymczasem w sektorze elektroenergetycznym w Polsce jednym z podstawowych zadań jest poprawa efektywności i minimalizacja poziomu kosztów, celem ograniczenia tempa wzrostu cen. Z tej przyczyny jednym z mankamentów stosowania bodźcowej metody w regulacji cen jest mniejsza dbałość przedsiębiorstw o jakość. Związane jest to z główną cechą stosowanej formuły RPI-X, zgodnie z którą regulator ustalając górny pułap wzrostu cen umożliwia jednocześnie przedsiębiorstwu zachować korzyści z dokonanej racjonalizacji kosztowej przez cały okres regulacji. Dlatego mimo, że w obu analizowanych sektorach zadanie kontroli standardów jakościowych usług jest w kompetencji właściwego regulatora sektorowego, to było ono jednak realizowane z odmienną intensywnością i zakresem działań. Na rynku usług telekomunikacyjnych były prowadzone permanentne działania regulacyjne poprawiające jakość usług i umożliwiające regulatorowi jej kontrolę. Tymczasem na rynku energii elektrycznej to zadanie regulacyjne było realizowane tylko w minimalnym stopniu, gdyż główna uwaga Prezesa URE była skupiona na polityce cenowej oraz praktycznie nie był on wyposażony w narzędzia umożliwiające prowadzić stały nadzór i wymuszać na przedsiębiorstwach dbałość o standardy jakościowe obsługi klientów.

Usługi telekomunikacyjne

Na rynku usług telekomunikacyjnych, zgodnie z art. 63 ust. 1 PT, wszyscy dostawcy publicznie dostępnych usług byli zobowiązani do publikowania aktualnych informacji o ich jakości. Poza tym, zgodnie z art. 94 ust. 1 PT, wyznaczony przedsiębiorca był zobowiązany do świadczenia usługi powszechnej i publikowania informacji o jej jakości. Wskaźniki określające jakość usługi powszechnej zostały zawarte w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2005r. oraz w Decyzjach Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej

z dnia 7 listopada 2006r. [UKE, 2006] i z dnia 29 stycznia 2007r. [UKE, 2007a]. Wskaźniki jakości i dostępności były określone przez Ministra Infrastruktury, jednak wymagane wartości tych norm przez Prezesa UKE (zgodnie z art. 85 ust. 1 pkt 3 PT). Do wskaźników dostępności i jakości usługi powszechnej należą (art. 1 ust 1 rozporządzenia MI):

- czas oczekiwania na przyłączenie do sieci,
- liczba uszkodzeń przypadających na 100 łączy abonenckich,
- czas usunięcia uszkodzenia,
- stopa nieskutecznych wywołań,
- czas zestawienia połączenia,
- czas oczekiwania na uzyskanie połączenia z numerami usług świadczonych z udziałem personelu,
- czas oczekiwania na zgłoszenie się informacji o numerach telefonicznych,
- wskaźnik sprawnych aparatów publicznych,
- wskaźnik reklamacji faktur,
- wskaźnik jakości transmisji danych w paśmie fonicznym za pomocą modemów.

Ważnym wydarzeniem dla przestrzegania jakości usług telekomunikacyjnych, tj. usługi powszechnej i publicznie dostępnych usług, było opublikowanie w marcu 2007 roku przez Komisję Wspólnot Europejskich [Komisja WE, 2007] wykazu norm jakie winny spełniać przedsiębiorstwa świadczące te usługi. Na jej podstawie w 2007 roku Prezes UKE zaproponował zestaw 22 wskaźników jakości publicznie dostępnych usług [UKE, 2007c], poddany pod konsultacje społeczne, na podstawie którego w lipcu 2010 roku Ministerstwo Infrastruktury opublikowało propozycję 9 ujednoczonych wskaźników jakości publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych [MI, 2010], które przedsiębiorstwa telekomunikacyjne musiałyby publikować¹⁰.

Z uwagi na wstrzymywanie się z wprowadzeniem tych wskaźników drogą rozporządzenia (umożliwiających klientom sprawdzenie i porównanie przedsiębiorstw) oraz zbyt małą proponowaną ilość wskaźników dotyczących Internetu przez Ministerstwo Infrastruktury, w 2011 roku Prezes UKE przedstawił kolejne stanowisko w sprawie katalogu wskaźników jakości publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych i trybu publikowania informacji o nich [UKE, 2011c]. W stosunku do propozycji Ministerstwa Infrastruktury nieco zmieniono dwa i dodano trzy nowe wskaźniki jakości w obszarze usługi dostępu do Internetu. Zmiany te dotyczą następujących wskaźników:

- stopa błędów transmisji danych,
- osiągnięta prędkość transmisji danych w obu kierunkach (usługa Dostęp do Internetu),
- czas logowania (usługa Dostęp do Internetu),
- wskaźnik skutecznych logowań (usługa Dostęp do Internetu),
- opóźnienie tj. czas transmisji w jedną stronę (usługa Dostęp do Internetu).

¹⁰ Jak na razie drogą rozporządzenia wprowadzony jest tylko obowiązek publikacji wskaźników jakości i dostępności usługi powszechnej. W zakresie jakości publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, brak jest opracowanego katalogu takich wskaźników.

Według Prezesa UKE, przedsiębiorstwa telekomunikacyjne winny opracowywać wskaźniki jakości usług powszechnych dwukrotnie w ciągu każdego roku, a w celu umożliwienia ich porównywalności dla klientów, powinno się je publikować na stronie internetowej Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Niestety, jak dotychczas katalog tych wskaźników nie został jeszcze zatwierdzony przez Ministerstwo Infrastruktury i wprowadzony w życie drogą rozporządzenia. Mimo tego, propozycja Prezesa UKE wydaje się iść w dobrym kierunku, gdyż ułatwi to konsumentom dostęp do informacji, a jednocześnie wesprze rozwój rynku usług szerokopasmowych.

Z analizy regulacji dotyczących jakości usług telekomunikacyjnych w badanym okresie wynika, że istniały pewne zaburzenia w jednolitym określeniu wskaźników jakości. Prezes UKE i Minister Infrastruktury często przedstawiali swoje odrębne propozycje wskaźników co powodowało, że ciągle brak było ujednoczonego katalogu wskaźników jakości publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. Widoczny był brak wystarczającej komunikacji pomiędzy obiema instytucjami. Zdaniem autora konieczne jest wskazanie jednej instytucji odpowiedzialnej za opracowywanie wskaźników, w celu zapewniania użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie jakości usług. Poza tym, w zbyt ograniczonym zakresie pomiary jakości dotyczyły dostępu do Internetu i sieci telefonii komórkowej, które to usługi zdecydowanie wypierają telefonię stacjonarną.

W celu określenia zmian jakie nastąpiły w jakości usług telekomunikacyjnych w Polsce badanym okresie¹¹, analizie została poddana dostępność i jakość usługi powszechnej świadczonej przez największego operatora telefonii stacjonarnej – TP S.A.

Tablica 3

Wskaźniki* dostępności i jakości usługi powszechnej w ujęciu krajowym przez TP S.A. w latach 2006-2010

Rodzaj wskaźnika	Normy	2006	2007	2008	2009	2010
Czas oczekiwania na przyłączenie do sieci (% zamówień zrealizow. w uzgodnionym terminie)	Od 90%	96,34	97,82	97,48	98,29	96,07
Liczba uszkodzeń przypadających na 100 łączy abonenckich	Do 11 szt.	10; nie spełniono w 9 strefach	11; nie spełniono w 19 strefach	9,46; nie spełniono w 5 strefach	9,96; nie spełniono w 2 strefach	10,2; nie spełniono w 4 strefach
Czas usunięcia uszkodzenia (% uszkodzeń naprawionych w uzgodnionym terminie)	Od 90%	90,0; nie spełniono w 8 strefach	92,70; nie spełniono w 3 strefach	93,95	91,53; nie spełniono w 2 strefach	90,48; nie spełniono w 42 strefach

¹¹ Brak jest dostępnych danych w ujęciu krajowym o jakości usługi powszechnej w 2011 roku, dlatego wnioski opierać się będą na danych za okres 2006-2010.

cd. tablicy 3

Rodzaj wskaźnika	Normy	2006	2007	2008	2009	2010
Czas oczekiwania na uzyskanie połączenia z numerami usług świadczonych z udziałem personelu (średni czas w sekundach)	Do 17s	11,46-13,57	12,27-15,02	12,4s-15,51	12,7-14,2	13,73
Czas oczekiwania na zgłoszenie się informacji o numerach telefon. (średni czas w sekundach)	Do 30s	23,5	25,19	26,4	25,6	25,6
Wskaźnik sprawnych aparatów publicznych (w %)	Od 95% w 2006 r., 96% od 2007 r.	97	97,8	98,6	98,3	98,6
Wskaźnik reklamacji faktur (w %)	Do 1% w 2006 r.; 0,9% w 2007 r.; 0,8% od 2008 r.	0,20	0,10	0,11	0,11	0,12
Stopa nieskutecznych wywołań: – krajowych – międzynarodowych – komórkowych	Do 0,5% Do 2,5% w 2006 r.; 2,4% w 2007-08; 2,3% od 2009 Do 2,5%	0,15 1,37 0,55	0,13 1,04 0,57	0,04 1,1 0,7	0,03 1,11 0,67	0,02 1,1 0,6
Czas zestawiania połączenia: – średni czas połączeń krajowych – średni czas połączeń międzynarodowych	Do 2s Do 6s	1,39 3,7	1,52 3,37	1,43 3,26	1,2 3,28	1,2 3,32
Wskaźnik jakości transmisji danych w paśmie fonicznym za pomocą modemów (bit/s)	Od 36000 bit/s w 2006 r.; 40000 bit/s w 2007 r.; 44000 bit/s w 2008 r.; 46000 bit/s w 2009 r.; 48000 bit/s. w 2010 r.	44000; nie spełniono w 1 strefie	44000	52000	50667	50667

* W przypadku występowania kilku wskaźników opisujących dostępność danej usługi, przedstawiony jest tylko jeden najbardziej reprezentatywny wskaźnik.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o realizacji świadczenia usługi powszechnej przez TP S.A. dostępnych na stronie UKE

Analiza wykazała, że w ujęciu krajowym TP spełniała wszystkie wymagane standardy dla usługi powszechnej, mimo że w przypadku czterech wskaźników minimalne normy niezbędne do spełnienia przez operatora komunikacyjnego były zaostżane (tab. 3). Należy jednak dodać, że w ujęciu strefowym jakość

usług dla klientów nie zawsze spełniała minimalne standardy określone przez regulatora. Uwagę zwracają tutaj zbyt wysoka liczba uszkodzeń przypadających na 100 łączy abonenckich oraz zbyt długi czas ich usunięcia w niektórych strefach numerycznych. Zwłaszcza „czas usunięcia uszkodzenia” był w wielu strefach niespełniany (w 2010 roku dotyczyło to 42 stref numerycznych). W opinii operatora przyczyną przekroczenia norm dla tego wskaźnika były niekorzystne warunki atmosferycznymi. Nie do końca można się jednak z tym zgodzić, gdyż poprawa tych wskaźników jest również zależna od czynników zależnych od samego operatora, np. liczby osób zajmujących się naprawami oraz ich kompetencji. Mimo wszystko należy stwierdzić, że generalnie wartości parametrów jakościowych spełnianych przez operatora ulegały poprawie. Spośród 10 wskaźników tylko w przypadku trzech z nich osiągnięte wyniki były w 2010 roku gorsze niż w 2006 roku. Nieznacznie wydłużył się czas połączenia z personelem i oczekiwania na zgłoszenie się informacji o numerach telefonicznych oraz wspomniana wcześniej liczba uszkodzeń na 100 łączy abonenckich.

Reasumując, jakość usług telekomunikacyjnych w badanym okresie poprawiała się, mimo że spadały ceny. Przyczyną tego był wzrost konkurencji na rynku, który wymuszał na TP walkę o klientów. Bardzo dużą zasługę w tym względzie przyznać należy Prezesowi UKE, który mimo dużych oporów narodowego operatora, konsekwentnie realizował politykę wprowadzania nowych regulacji i wymuszania na wszystkich operatorach usług telekomunikacyjnych określonych zachowań prokonsumenckich.

Usługi elektroenergetyczne

W sektorze elektroenergetycznym kontrola standardów jakościowych może dotyczyć trzech obszarów: napięcia, obsługi handlowej odbiorców oraz ciągłości dostaw energii. Jakość napięcia została w Polsce określona przez Ministra Gospodarki w rozporządzeniu z 4 maja 2007 roku (tzw. rozporządzenie systemowe), zaś była wymagana przez Prezesa URE w trakcie procesu koncesyjnego. Nie była ona jednak nadzorowana, a kontrole odbywały się tylko w sytuacji skarg odbiorców końcowych¹². Jakość handlowa, tj. relacje między dostawcą i odbiorcą energii, dotyczy głównie sytuacji, gdy potencjalny odbiorca będzie chciał podłączyć się do sieci i uzyskać niezbędne informacje o warunkach usług. W Polsce nie podlegała ona kontroli przez regulatora, dlatego jedynym możliwym jej gwarantem była presja konkurencji na rynku bądź skargi klientów. Jakość ciągłości dostaw natomiast dotyczy stałości zasilania w energię elektryczną i jest mierzona ilością i czasem trwania przerw w dostawie. Zazwyczaj występowanie takich sytuacji wiązało się z bonifikatami dla odbiorców energii, a rola regulatora ograniczała się do rozstrzygania skarg składanych przez odbiorców końcowych, gdyż Prezes URE mógł przeprowadzać kontrole tylko na wniosek strony, czyli w sytuacji skargi złożonej na sprzedawcę czy

¹² Sytuację tę zmienić może wprowadzenie tzw. smart grids, przy pomocy których łatwo będzie zbierać dane o pracy sieci dystrybucyjnych.

dostawcę energii. Dodatkowo wpływ na standardy jakościowe odbywał się w trakcie procesu zatwierdzania taryf, w których były formułowane zapisy o ewentualnych zniżkach dla odbiorcy energii, jeśli przedsiębiorstwo energetyczne nie dotrzymywało odpowiedniej jakości usług elektroenergetycznych. Jednak brak było stałej kontroli ich przestrzegania oraz porównywania zmian i skuteczności tych zapisów w czasie. Trudności te sprawiały, że regulator w Polsce musiał kierować się doświadczeniami innych państw UE. Analiza doświadczeń państw UE wskazała, że w krajach tych stosowane były różne sposoby stymulowania poprawy jakości dostaw energii elektrycznej. Najważniejsze z nich to [Głowacki i in., 2009, s. 13]:

- publikacja wyników analiz benchmarkingowych o jakości dostaw energii elektrycznej,
- powiązanie stawek opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej z poziomem jakości świadczonych usług, w postaci składnika w taryfikatorze,
- stosowanie w umowach z odbiorcą zapisów o gwarantowanych standardach jakości,
- stosowanie sankcji ekonomicznych czy koncesyjnych w przypadku nieprzestrzegania norm jakości,
- bodźce zachęcające do stopniowej poprawy jakości.

W sektorze elektroenergetycznym w Polsce ogólne standardy jakościowe zostały określone w rozporządzeniu systemowym, jednak przepisy nie były w pełni precyzyjne i pozostawiały dowolność interpretacyjną dla przedsiębiorstwa. Tak jest np. w art. 42. pkt 8, gdzie ustawodawca narzucił na przedsiębiorstwo 14-dniowy termin na rozpatrzenie reklamacji, chyba że w umowie między stronami określono inny termin. Drugim jaskrawym przykładem jest sytuacja niedotrzymania standardów jakościowych przez przedsiębiorstwo. W takim przypadku należą się bonifikaty, których wysokość określana jest w taryfach przedsiębiorstw. Jednakże ustawodawca określił, że termin ustosunkowania się przedsiębiorstw do zarzutów o niedotrzymanie standardów jakościowych wynosił 30-dni co oznacza, że odbiorca energii nie był świadomy jaki był status jego reklamacji.

Do 2007 roku w Polsce w zakresie poprawy jakości dostaw energii stosowano w zasadzie jedynie zapisy w koncesjach regulowanych przedsiębiorstw o parametrach napięcia. O poważniejsze zmiany w podejściu do kontroli jakości dostaw energii elektrycznej w Polsce zadbała Unia Europejska, która powołała w 2000 roku Radę Europejskich Regulatorów Energii (The Council of European Energy Regulators – CEER), której jednym z głównych celów jest przeprowadzanie analiz porównawczych (benchmarkingów) jakości dostawy energii elektrycznej w krajach europejskich. Jej raporty i rekomendacje spowodowały, że w Polsce drogą rozporządzenia systemowego z 2007 roku (art. 41 ust. 2), operatorzy systemów dystrybucyjnych zobowiązani zostali do publikowania wskaźników niezawodności zasilania odbiorców w energię elektryczną. Miało to mobilizować przedsiębiorstwa energetyczne do inwestycji w infrastrukturę sieciową, celem poprawy standardów niezawodności dostaw energii. Publikowane były trzy mierniki jakości:

- SAIDI – wskaźnik przeciętnego systemowego czasu trwania przerwy długiej i bardzo długiej, wyrażony w minutach na odbiorcę na rok, stanowiący sumę iloczynów czasu jej trwania i liczby odbiorców narażonych na skutki tej przerwy w ciągu roku podzieloną przez łączną liczbę obsługiwanych odbiorców,
- SAIFI – wskaźnik przeciętnej systemowej częstości przerw długich i bardzo długich, stanowiący liczbę odbiorców narażonych na skutki wszystkich tych przerw w ciągu roku podzieloną przez łączną liczbę obsługiwanych odbiorców,
- MAIFI – wskaźnik przeciętnej częstości przerw krótkich, stanowiący liczbę odbiorców narażonych na skutki wszystkich przerw krótkich w ciągu roku podzieloną przez łączną liczbę obsługiwanych odbiorców.

Działania CEER spowodowały również, że w 2009 roku regulator zlecił po raz pierwszy badanie porównawcze jakości dostaw energii elektrycznej w Polsce, celem określenia standardów jakości usług elektroenergetycznych i sprawdzenia, w których obszarach nadzoru regulacyjnego w Polsce były zaległości w stosunku do innych państw UE. Dzięki temu zostały zaproponowane wskaźniki mierzenia jakości dostaw energii elektrycznej w Polsce (por. [Głowacki i in., 2009]). Niestety na tym etapie zatrzymały się działania regulatora i odbiorcy mieli możliwość porównywania jedynie wskaźników niezawodności dostaw energii, które były publikowane na stronach internetowych operatorów sieciowych (nie było jednak zbiorczych porównań publikowanych na stronie internetowej Prezesa URE). Nadal więc brakowało opracowywanych przez przedsiębiorstwa wskaźników ukazujących poziom jakości handlowej. Znaczna część państw UE posiadała opracowany katalog wskaźników jakości handlowej i prowadziła ich monitoring. W Polsce niestety jest to ciągle odległa przyszłość.

Tablica 4
Wskaźniki charakteryzujące przeciętne systemowe przerwy
w zasilaniu odbiorców energii elektrycznej

Wskaźniki	2007	2008	2009	2010	2011	Ilość państw, w których w 2010 r. wartości wskaźników były wyższe
SAIDI planowane (min/odb)	121	152,2	145,8	129,8	126,13	5
SAIDI nieplanowane (min/odb)	–	–	341,6	316,1	285,5	2
SAIDI nieplanowane+katastrofalne (min/odb.)	410	352,5	408,6	385,5	303,0	0
SAIFI planowane (szt./odb.)	0,4	0,7	0,8	0,7	0,6	1
SAIFI nieplanowane (szt./odb.)	–	–	4,0	3,7	3,8	0
SAIFI nieplanowane+katastrofalne (szt./odb.)	3,1	4,1	4,1	3,8	3,9	1
MAIFI (szt./odb.)	4,1	4,4	3,3	3,6	3,3	1

Źródło: [CEER, 2011, s. 115-120] oraz obliczenia własne na podstawie danych operatorów systemów dystrybucyjnych

Dodatkowe bodźce do większej dbałości o jakość dostaw energii elektrycznej dostarczyła dyrektywa 2009/72/WE, której przepisy zostały wdrożone do prawodawstwa krajowego w 2011 roku. Dyrektywa nakazała zapewnić tzw. usługę powszechną oraz położenie większego nacisku na ochronę konsumentów, głównie odbiorców najuboższych, którzy często nie znają przepisów prawa i nie potrafią o nie walczyć. Dyrektywa nałożyła zobowiązanie do stworzenia przejrzystych zasad na jakich zawierane są umowy pomiędzy odbiorcami i przedsiębiorstwami energetycznymi oraz rozstrzygane spory pomiędzy obiema stronami. W Polsce co prawda po kilkunastomiesięcznych konsultacjach opracowany został przez regulatora jednolity wzór takiej umowy przyłączeniowej, jednak był on niezobowiązujący.

W Polsce publikowane były tylko wskaźniki niezawodności dostaw energii elektrycznej (od 2007 r.). Ich analiza wskazuje (patrz tabl. 4), że ilość planowanych przerw była względnie stała, a spadała ilość przerw nieplanowanych co oznacza, iż powoli poprawiała się niezawodność zasilania odbiorców w energię elektryczną. Należy jednak zaznaczyć, iż odnosząc te dane do innych państw UE, jakość dostaw energii elektrycznej w Polsce wyglądała bardzo źle. Według danych CEER [2011, s. 115-120] we wszystkich wskaźnikach obrazujących niezawodność dostaw energii Polska wypadła najgorzej lub prawie najgorzej w UE. Szczególnie źle wyglądała sytuacja w zakresie przerw nieplanowanych, które są najbardziej dokuczliwe dla odbiorców końcowych. Poza tym często były one tłumaczone przez spółki elektroenergetyczne „wystąpieniem siły wyższej”, co w polskim prawodawstwie zwalniało przedsiębiorstwa z odpowiedzialności i konieczności wypłaty rekompensat czy wprowadzenia upustów cenowych.

Generalnie poprawa wszystkich wskaźników jakości dostaw energii elektrycznej nastąpiła dopiero od 2010 roku, tj. po opublikowaniu w 2009 roku raportu benchmarkingowego nt. jakości dostaw energii w Polsce. Fakt ten świadczy o tym, że taka publikacja porównawcza jest w chwili obecnej najskuteczniejszym instrumentem w Polsce do podnoszenia jakości dostaw energii elektrycznej przez przedsiębiorstwa elektroenergetyczne i na pewno powinna być kontynuowana. Regulacja bodźcowa cen dla gospodarstw domowych nie zachęca przedsiębiorstwa do dbania o jakość usług, co przy braku wskaźników jakości podlegających kontroli powoduje, że obowiązek publikowania przez spółki dystrybucyjne wskaźników niezawodności zasilania wydaje się być właściwym rozwiązaniem. Potwierdzają to resztą doświadczenia z rynku usług telekomunikacyjnych. Niewątpliwie coraz większa konkurencja na rynku energii elektrycznej (wzrasta ilość odbiorców zmieniających dostawcę energii) w połączeniu z obowiązkiem publikacji parametrów jakościowych, winna wpłynąć korzystnie na ten obszar działalności przedsiębiorstw elektroenergetycznych. Potrzebne jest jedynie opracowanie i zatwierdzenie katalogu wskaźników jakości oraz ich nadzór przez regulatora.

Podsumowanie

Rynki usług telekomunikacyjnych i energii elektrycznej stają się coraz bardziej konkurencyjne. Mimo tego nadal podlegają regulacji. Przedmiotem badań podjętych w artykule były działania regulacyjne odnoszące się do kształtowania cen i jakości oferowanych na tych rynkach usług. Analiza wykazała, że regulacja cenowa skupiała się na ustalaniu przez państwo pewnych podstawowych zasad, które powinny być przestrzegane przez przedsiębiorców w procesie ustanawiania oferty cenowej oraz redukcji ich oczekiwań cenowych. W miarę poprawy konkurencyjności sektorów regulator rezygnował z arbitralnego określania tempa zmian cen na rzecz tworzenia zasad, którym przedsiębiorstwa winny się podporządkowywać ustanawiając ofertę cenową. Znacznie bardziej zaawansowane były procesy liberalizacyjne na rynku usług telekomunikacyjnych, gdzie zatwierdzanie cenników przez regulatora dotyczyło w szczególności dostępu do usług powszechnych na rynku detalicznym oraz tzw. opłat RIO na rynku hurtowym. W sektorze elektroenergetycznym zatwierdzano taryfy zarówno dla działalności sieciowej, jak i obrotowej na rynku detalicznym, a uwolnione zostały tylko ceny dla odbiorców przemysłowych. Analiza wykazała, że skuteczniejszą politykę cenową (mierzoną spadkiem cen) realizował regulator na rynku usług telekomunikacyjnych. W badanym okresie ceny na tym rynku spadały najszybciej w Unii Europejskiej. Z kolei na rynku energii elektrycznej ceny stale rosły i to w tempie nieco powyżej przeciętnego tempa wzrostu w UE. Wiązało się to m.in. ze wzrostem cen surowców. Zdaniem autora z czasem pozycja regulatora na badanych rynkach powinna zmierzać do ich obserwacji i interwencji jedynie w istotnych sytuacjach, bez konieczności sterowania nimi (zamiana regulacji *ex ante* na rzecz *ex post*). Należałoby zauważyć bowiem, że oba badane rynki stają się coraz bardziej konkurencyjne, a margines na dalsze obniżki cen dostępu do infrastruktury czy świadczenia usług jest już ograniczony. Wiąże się to z koniecznością inwestycji w rozbudowę sieci nowej generacji (np. NGA na rynku usług telekomunikacyjnych i smart grid na rynku energii elektrycznej).

Wyniki badania wskazały, że na rynku usług telekomunikacyjnych prowadzenie jednoczesnych działań regulacyjnych w odniesieniu do cen i jakości spowodowało, że spadkowi cen towarzyszyła również poprawa standardów jakościowych (wpływ miał tutaj również wykreowany przez regulatora wzrost presji konkurencyjnej na rynku hurtowym i detalicznym). Chodzi tutaj o parametry wskaźników jakości, które były przedmiotem badań, ale również poszerzenie wachlarza usług i większą elastyczność ofert. Na rynku energii elektrycznej było odwrotnie. Ceny rosły, choć regulator niewątpliwie znacznie redukował oczekiwania cenowe przedsiębiorstw, a wprowadzenie regulacji bodźcowej, wymuszającej poprawę efektywności kosztowej przedsiębiorstw, w niezadawalający sposób wpłynęło na jakość dostaw energii w Polsce, która pozostawała jedną z najgorszych w UE.

Analiza wykazała zatem, że regulatorzy winni większy nacisk położyć na regulację jakości usług. Na rynku usług telekomunikacyjnych konieczne wydaje się jednoznaczne określenie zadań instytucji w tym obszarze i dopasowanie

katalogu wskaźników jakości i dostępności do realiów rynkowych (faktycznego znaczenia danych usług w gospodarce). Tymczasem na rynku energii elektrycznej niezbędne jest rozpoczęcie „prawdziwego” nadzoru jakości dostaw energii, tzn. prowadzenie stałej, a nie doraźnej, kontroli wskaźników jakości. Te zadania regulacyjne są wyraźnie mniej istotne w działalności Prezesa URE, co w dobie szybko postępujących procesów liberalizacyjnych, winno ulec zmianie. Dlatego pożądane wydaje się wdrożenie inteligentnych sieci przez przedsiębiorstwa elektroenergetyczne, co niewątpliwie znacznie poprawi nadzór, a w ślad za tym poziom jakości usług elektroenergetycznych.

Rolą Prezesa UKE powinno być dbanie o rzetelny podział pasma częstotliwości, kontrolowanie rozdziału korzystania z przydzielonych pasm, kontrolowanie jakości i zgodności z normami nadawania sygnału. Rolą Prezesa URE natomiast, winna być likwidacja barier rozwoju konkurencji, wspieranie inwestycji infrastrukturalnych (sieciowych i wytwórczych) oraz kontrola jakości usług. Wnioski te potwierdzają doświadczenia innych państw UE, gdzie w większości krajów europejskich rezygnuje się z kontroli cen dla odbiorców końcowych, a pozycja regulatora ewoluuje w kierunku kreatora mechanizmów rynkowych i uważnego obserwatora rynku. Urzędy winny ingerować jedynie w sytuacjach poważnych, ponieważ sam fakt ich istnienia wystarczy dla usuwania problemów bezpośrednio pomiędzy operatorami.

Bibliografia

- Audyteł, UKE, [2010, październik], *Analiza wpływu dotychczasowej regulacji telefonii ruchomej (od 2006 roku do 22 września 2010 roku) w zakresie ustalania stawek MTR dla PTC Sp. z o.o., Polkomtel S.A., PTK Centertel Sp. z o.o. oraz asymetrii stawek MTR dla P4 Sp. z o.o. i Cyfrowego Polsatu S.A. na rozwój krajowego rynku telekomunikacyjnego*, UKE, Warszawa, http://www.uke.gov.pl/_gALLERY/34/81/34811/Raport_MTR_pazdziernik_2010.pdf [dostęp: 12.09.2012].
- Becker G., [1983], *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 98, No. 3, s. 371-400.
- Buchanan, J.M., Tullock G., [1962], *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- CEER, [2011, 2 December], *5th CEER Benchmarking Report on the Quality of Electricity Supply 2011*, Ref. C11-EQS-47-03, http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/CEER_5thBenchmarking_Report.pdf [dostęp: 14.08.2012].
- Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urzędzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie) (Dz.U. WE Nr L 108 z 24.4.2002).
- Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz.U. WE Nr L 108 z 24.4.2002).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/92/WE z dnia 22 października 2008 r. dotycząca wspólnotowej procedury w celu poprawy przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej dla końcowych odbiorców przemysłowych (wersja przekształcona) (Dz.U. UE Nr L 298 z 7.11.2008).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. UE Nr L 211 z 14.8.2009).

- Friedland C., Stigler G.J., [1962], *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*, „The Journal of Law and Economics”, Vol. 5, s. 1-16.
- Głowacki F., Hanzelka Z., Koseda H., Czarnecki B., Wrocławski M., [2009], *I Krajowy raport benchmarkingowy nt. jakości dostaw energii elektrycznej do odbiorców przyłączonych do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych*, dostępne w internecie http://www.ure.gov.pl/portal/pl/424/3427/I_Krajowy_raport_benchmarkingowy.html [dostęp: 06.10.2012].
- Jordana J., Levi-Faur D., [2004], *The politics of regulation in the age of governance*, [w:] J. Jordana, D. Levi-Faur (red.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Kahn A.E. [1988], *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Vol. I, The MIT Press, Cambridge, MA, London.
- Komisja WE, [2007], *Decyzja Komisji z dnia 11 grudnia 2006 r. ustanawiająca wykaz norm i specyfikacji dotyczący sieci i usług łączności elektronicznej oraz urzędzeń i usług towarzyszących, zastępujący wszystkie poprzednie wersje*, C(2006) 6364, (2007/176/WE) (Dz.U. UE Nr L 86 z 27.3.2007).
- Komisja WE, [2009], *Zalecenie Komisji z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych*, (2009/396/WE) (Dz.U. UE Nr L 124 z 20.5.2009).
- MI, [2010], *Wskaźniki jakości publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych (na potrzeby rozporządzenia Ministra Infrastruktury z art. 63 ust. 3 PT)*, Ministerstwo Infrastruktury, lipiec 2010, <http://www.transport.gov.pl/files/0/1792876/Wskaznikijakosci633090720102Tylkodoodczytutrybzgodnoci.pdf> [dostęp: 02.10.2012].
- Prosser T., [1997], *Law and the Regulators*, Clarendon Press, Oxford.
- Rączka J., [2002], *Dlaczego państwo reguluje rynki – pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, „*Ekonomista*”, nr 3, s. 413-424.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usługi powszechnej oraz wymagań dotyczących świadczenia usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu dla jednostek uprawnionych* (Dz.U. Nr 68, poz. 592).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego* (Dz.U. z 2007 Nr 93, poz. 623; z 2008 Nr 162, poz. 1005).
- Stigler G.J., [1971], *The Theory of Economic Regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Science”, Vol. 2, No. 1, s. 3-21.
- Szydło M., [2005], *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa.
- UKE, [2006], *Decyzja Nr DRTD-WUD-6070-1/06 (29)*, Warszawa 7 listopada 2006 r., http://www.bip.uke.gov.pl/_gAllery/31/28/3128.pdf [dostęp: 15.10.2012].
- UKE, [2007a], *Decyzja Nr DRTD-WUD-6070-1/06 (43)*, Warszawa 29 stycznia 2007 r., http://www.bip.uke.gov.pl/_gAllery/35/18/3518.pdf [dostęp: 15.10.2012].
- UKE, [2007b], *Informacja o decyzjach Prezesa UKE w sprawie wysokości stawek za zakańczanie połączeń głosowych w sieciach ruchomych (stawki MTR)*, 27 kwietnia 2007, http://www.uke.gov.pl/_gAllery/62/16/6216/Informacja_o_stawkach_MTR.pdf [dostęp: 14.10.2012].
- UKE, [2007c], *Projekt katalogu wskaźników jakości publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych*, http://www.uke.gov.pl/_gAllery/96/27/9627/Projekt_katalogu_wskaznikow_PDUT.pdf [dostęp: 19.09.2012].
- UKE, [2010a], *Stanowisko Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej dotyczące wysokości stawek za zakańczanie połączeń w sieciach ruchomych nowych operatorów*, http://www.uke.gov.pl/_gAllery/35/45/35456/Stanowisko_MTR_dla_nowych_MNO.pdf [dostęp: 14.10.2012].
- UKE, [2010b], *Stopień realizacji strategii regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2008-2010 (stan na grdzień 2009)*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa kwiecień 2010, http://www.uke.gov.pl/_gAllery/28/65/28657/Stopien_realizacji_strategii_UKE_2008_2010.pdf [dostęp: 30.09.2012].

- UKE, [2011a], *Podsumowanie kadencji Prezesa UKE. Rynek telekomunikacyjny 2006-2011*, UKE, Warszawa kwiecień 2011, http://www.uke.gov.pl/_gAllery/40/81/40813/Podsumowanie_kadencji_telekomunikacja_2006_2011.pdf [dostęp: 12.10.2012].
- UKE, [2011b], *Stanowisko Prezesa UKE w sprawie opłat detalicznych za połączenia do sieci komórkowych stosowanych przez mobilnych operatorów zasiedziały*, 1 marca 2011, http://www.uke.gov.pl/_gAllery/39/54/39545/Stanowisko_Prezesa_UKE.pdf [dostęp: 14.10.2012].
- UKE, [2011c], *Załącznik do Stanowiska Prezesa UKE w sprawie wskaźników jakości usług telekomunikacyjnych z roku 2011*, http://www.uke.gov.pl/_gAllery/46/87/46875/Zalacznik_do_Stanowiska.pdf [dostęp: 14.10.2012].
- UKE, [2012], *Podsumowanie kadencji Prezesa UKE I.2006-I.2012*, UKE, Warszawa styczeń 2012, [dostęp: 12.10.2012].
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne* (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne* (Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).
- Viscusi W.K., Harrington J.E., Vernon J.M., [2005], *Economics of regulation and Antitrust*, 4th Edition The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, s. 375-396.

THE REGULATORY ROLE OF THE GOVERNMENT ON THE POLISH MARKET FOR TELECOMMUNICATIONS SERVICES AND ELECTRICITY

Summary

The article examines the impact of government regulation on the prices and quality of services provided by companies in Poland's telecommunications and electricity sectors from 2006 to 2011. The author also attempts to determine if the regulator's practice of forcing companies in the studied sectors to be predominately based on cost-effectiveness in their operations does not lead to a decline in the quality of services provided. To achieve this objective, descriptive analysis and basic statistical methods, such as the index method, are used in the article.

The analysis showed that price regulation was chiefly based on the government establishing some basic principles for businesses to follow in their pricing policies as well as on approving tariffs and reducing the price expectations of companies, the author says. In the telecommunication services market, pricing policies were predominately focused on the wholesale market in order to reduce the so-called Reference Interconnect Offer (RIO) charges, while in the electricity sector pricing policies focused on network charges and end-user electricity prices (the goal being to reduce their growth).

The analysis found that in the case of the telecommunication services market, the regulator pursued a more effective price control policy, reflected by a decline in prices. By creating an increased competitive pressure on the wholesale and retail markets, along with regulatory activities in relation to the quality of services, the regulator brought about a situation in which falling prices were accompanied by improvements in quality standards. This applies to the level of quality indicators as well as an expanded and more flexible range of services provided.

The opposite effect was observed on the electricity market. Prices rose, although the regulator strongly reduced the price expectations of companies, and the introduction of incentive regulation negatively affected the quality of electricity supply in Poland, making it one of the worst in the European Union, according to Nagaj.

The research has shown that regulators should put more emphasis on the quality of services, the author says. In the case of the telecommunication services market, the tasks of institutions need to be clearly defined and a set of indicators should be adopted in order to adapt the quality and availability of services to market requirements. Meanwhile, in the electricity sector, the quality of services needs to be supervised on a permanent basis rather than subject to ad-hoc inspections, the author says.

Keywords: regulation, pricing policy, quality of services, telecommunications services, electricity sector

JEL classification codes: L43, L50, L94, L96
