

Regulacyjny paradoks pierwszej fazy liberalizacji sektorów sieciowych - perspektywa historyczna

Andrzej Szablewski

Tytułowy paradoks regulacyjny odnosi się do towarzyszącego liberalizacji sektorów sieciowych zjawiska instytucjonalizacji regulacji, tj. powstawania wyspecjalizowanych organów sektorowej regulacji. Podważa ono bowiem nie tylko tradycyjną dla ekonomii konwencję przeciwstawiania rynku administracyjnej regulacji, ale także zaskakuje, jeśli uwzględnić, że głęboka krytyka tego rozwiązania regulacyjnego w USA stanowiła podstawową przesłankę do rozpoczęcia procesów liberalizacji regulowanych sektorów. W artykule dokonano przeglądu najważniejszych kierunków krytyki regulacji zinstytucjonalizowanej oraz omówiono doświadczenia związane z uruchamianiem w sektorach sieciowych mechanizmów konkurencji oraz nowoczesnej regulacji, posiadającej zdolność kreowania silnych bodźców stymulujących proefektywne zachowania regulowanych przedsiębiorstw. Doświadczenia te wskazują, dlaczego zinstytucjonalizowaną regulację traktuje się obecnie jako warunek powodzenia rynkowej transformacji sektorów sieciowych.

1. Uwagi wstępne

Trwające już od ponad trzech dekad procesy rynkowej transformacji sektorów sieciowych, do których tradycyjnie zaliczano telekomunikację, elektroenergetykę (wytwarzanie i dostarczanie energii elektrycznej), gazownictwo, kolejnictwo, czy też dostarczanie wody, stanowią nie tylko jeden z ważniejszych, ale także najbardziej spektakularnych przejawów odbudowy zaufania do sił rynkowych w kręgach ekonomistów akademickich i polityków gospodarczych. Liberalizacja tych sektorów dotyczy bowiem najstarszego, najbardziej trwałego i przez długi czas najrzadziej kwestionowanego ogniwa interwencjonizmu państwa w sferze gospodarczej.

To, co jednak przyciąga uwagę i nadaje tym procesom szczególne, także i teoretyczne znaczenie, to fakt, że charakter dokonujących się przemian w mechanizmach funkcjonowania tego rodzaju sektorów zdaje się podważać obowiązującą dotąd w literaturze ekonomicznej konwencję, która – wyłączając politykę antymonopolową (konkurencji) – każe traktować interwencjonizm państwowy w opozycji do mechanizmów rynku konkurencyjnego. Zgodnie z tą konwencją wzrost interwencjonizmu państwowego jest równoznaczny z ograniczeniem zakresu i roli sił rynkowych i od-

powiednio wzmacnianie mechanizmów rynkowych jest skutkiem redukcji władczych funkcji państwa wobec gospodarki i odzyskiwania przez przedsiębiorstwa swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Im więcej zatem państwa – tym mniej rynku, im więcej rynku – tym mniej miejsca dla aktywnej roli różnych instytucji państwa powołanych do ingerowania w przebieg działalności gospodarczej w sposób ograniczający autonomię decyzyjną podmiotów gospodarczych.

Ten dominujący do niedawna schemat myślenia i dyskusowania o problemach relacji państwo – rynek przestaje być użyteczny do opisu i analizy istoty rynkowych przekształceń, którym podlegają sektory sieciowe. Tutaj bowiem uruchamianiu mechanizmów rynkowych nie zawsze towarzyszy odpowiednia redukcja regulacyjnych funkcji państwa. W wielu przypadkach ze wzrostem roli mechanizmów konkurencji idzie w parze wręcz rozbudowa regulacyjnego potencjału państwa. Deregulacja nie jest więc pojęciem, które najlepiej oddaje istotę liberalizacji w tych sektorach. Liberalizacja w tych sektorach to kombinacja deregulacji i reregulacji. Oznacza to, że obok rzeczywistej redukcji – czy też rozluźnienia dotychczasowego systemu regulacji, by w ten sposób stworzyć pole dla działania sił rynkowych – mamy również do czynienia z tworzeniem nowego instrumentarium regulacji administracyjnej.

Tego rodzaju zmiany wynikają z jednej strony z ważnych innowacji w zakresie metod regulacji zwiększających efektywność publicznego nadzoru nad tymi rodzajami działalności, które nadal pozostają poza zasięgiem skutecznego oddziaływania sił rynkowych, z drugiej zaś – ze zmiany celów regulacji. Specyfika sektorowych uwarunkowań sprawia bowiem, że regulacja administracyjna staje się ważnym czynnikiem determinującym powstanie, rozwój i efektywne funkcjonowanie rynków konkurencyjnych w sektorach sieciowych. Reregulacja obok deregulacji staje się więc niemniej ważnym, przynajmniej w pierwszej fazie liberalizacji tych sektorów, aspektem reform regulacyjnych.

Ta właściwość procesów liberalizacji sektorów sieciowych manifestuje się w sposób najbardziej wyraźny w postaci szybko postępującej instytucjonalizacji regulacji, czyli w powstawaniu, nieznanych wcześniej szerzej poza USA, wyspecjalizowanych, sektorowych lub multisektorowych instytucji regulacyjnych. Co więcej, tego rodzaju instytucjonalizacja regulacji uważana jest za warunek sukcesu ich rynkowej transformacji. Po raz pierwszy tego rodzaju związek podkreślony został przy okazji zapoczątkowanych w latach osiemdziesiątych przełomowych reform sektorów sieciowych w Wielkiej Brytanii. Później w ślady brytyjskie poszły prawie wszystkie kraje Unii Europejskiej. Ponadto ten kierunek reform regulacyjnych, za sprawą Komisji Europejskiej, forsującej już od lat idee liberalizacji sektorów sieciowych, nabiera już charakteru obligatoryjnego, o czym świadczą na przykład ostatnie dyrektywy w sprawie tworzenia jednolitego, europejskiego rynku energii elektrycznej i gazu.

Zwrot w kierunku instytucjonalizowania regulacji sektorów sieciowych może zaskakiwać, jeśli spojrzeć na ten kierunek reform regulacyjnych z perspektywy teoretycznych debat i doświadczeń amerykańskich. Pamiętać przecież trzeba, że rozpoczęta już w końcu lat pięćdziesiątych krytyczna analiza teoretycznych podstaw i praktyki zinstytucjonalizowanej regulacji sektorów sieciowych w USA przygotowywała grunt i stanowiła jedną z najważniejszych przesłanek rozpoczęcia procesów liberalizacji tych sektorów. Jeśli więc dzisiaj sukcesu liberalizacji sektorów sieciowych upatruje się w tworzeniu wyspecjalizowanych organów regulacji sektorowej, to niewątpliwie uzasadnia to pogląd, że mamy tu do czynienia ze swoistym, regulacyjnym paradoksem liberalizacji tych sektorów.

Celem tego artykułu jest przyjrzenie się nieco bliżej temu paradoksowi na przykładzie krajów, które zapoczątkowały procesy demonopolizacji sektorów sieciowych i których doświadczenia niewątpliwie miały wpływ na późniejszy przebieg podobnych procesów w innych krajach. W artykule skonfrontowana została wysoce krytyczna, wobec regulacji – w ogóle, a wobec regulacji zinstytucjonalizowanej – w szczególności, orientacja wpływowych, antyregulacyjnie nastawionych amerykańskich środowisk ekonomicznych, postulujących głębokie, rynkowe reformy sektorów sieciowych, z praktyką początkowego okresu wdrażania tych reform w USA i Wielkiej Brytanii, w tym zwłaszcza rolę, jaką w ich realizacji odegrały instytucje regulacyjne.

2. Geneza regulacji ekonomicznej

Warto pamiętać, że zinstytucjonalizowana regulacja sektorów sieciowych w postaci działających poza tradycyjną strukturą władzy wykonawczej komisji regulacyjnych, pojawiła się na przełomie XIX i XX wieku jako kluczowy element specyficznego do niedawna tylko dla USA modelu nadzoru czynnika publicznego nad działającymi w tych sektorach prywatnymi przedsiębiorstwami. U podstaw tego modelu regulacji nazywanego regulacją przedsiębiorstw użyteczności publicznej (*public utility regulation*) lub też regulacją ekonomiczną oraz służącej uzasadnieniu tego modelu teorii regulacji nazywanej teorią interesu publicznego (*public interest theory of regulation*) leżały dwa założenia¹.

Pierwsze z nich głosiło, że działające w tych sektorach przedsiębiorstwa znajdują się w pozycji naturalnego monopolu, co oznacza, że nie tylko nie podlegają one skutecznej samoregulacji rynkowej, a zatem nie mogą działać w sposób zgodny z interesem publicznym, ale co więcej, każda próba osłabienia tego monopolu poprzez dopuszczenie do pojawienia się konkurencyjnych przedsiębiorstw byłaby również działaniem na szkodę interesu odbiorców, bowiem oznaczałaby wzrost jednostkowych kosztów dostaw. Według drugiego założenia, w przypadku wystąpienia tego lub innych rodzajów ułomności rynku (*market failures*), regulacja administracyjna, sprawowana przez wyspecjalizowaną i posiadającą kompetentny personel oraz ustawowo zagwarantowany status niezależności instytucje publiczną, stanowić miała ekonomicznie efektywną alternatywę w stosunku do rozwiązania, które opierałoby się na swobodnie działających siłach rynkowych.

Ukształtowany na tych założeniach trzon mechanizmu regulacyjnego w sektorach sieciowych sprowadzał się do swego rodzaju kontraktu między regulowanymi przedsiębiorstwami a władzą publiczną (*regulatory compact*), w którym te pierwsze uzyskiwały, chroniony przez państwo, przywilej działania na warunkach wyłączności, jednakże za cenę zgody na poddanie ich działalności regulacji administracyjnej. Jej kluczowym elementem była kontrola cen, która miała przeciwdziałać praktykom monopolistycznym oraz zapewniać przedsiębiorstwom możliwość uzyskania zwrotu pełnych, uzasadnionych kosztów prowadzenia regulowanej działalności, w tym także kosztu kapitału. Tego rodzaju formuła regulacyjna, zwana powszechnie regulacją stopy zwrotu (*rate of return regulation*), stwarzała więc warunki dla działania prywatnych przedsiębiorstw w sektorach sieciowych.

Przez długi okres tego rodzaju koncepcja regulacji ekonomicznej stanowiła element konwencjonalnej, podręcznikowej wiedzy ekonomicznej w USA, spychając

na nic nie znaczący margines poglądy, w których – z jednej strony – kwestionowano jej podstawowe założenia teoretyczne, z drugiej zaś – wskazywano na daleko idącą rozbieżność między teoretyczną koncepcją a praktyką regulacji. Sytuacja zaczęła się zmieniać dopiero pod koniec lat pięćdziesiątych, kiedy ujawnione zostały liczne skandale związane ze sposobem nominacji funkcjonariuszy komisji regulacyjnych i przypadki korupcji w aparacie regulacyjnym. Kompromitujące fakty dotyczące funkcjonowania systemu regulacji zainspirowały kręgi ekonomistów programowo niechętnych rozszerzaniu regulacyjnych funkcji państwa do podjęcia pogłębionych badań tego obszaru interwencjonizmu państwowego.

3. Główne kierunki krytyki

W ramach dynamicznie rozwijającego się już w dekadzie lat sześćdziesiątych nurtu zdecydowanie krytycznego wobec regulacji² wyodrębnić można dwa wyraźnie zarysowane kierunki badań (Szablewski 2003). Pierwszy z nich koncentrował się na pytaniu, czy w istocie argument monopolu naturalnego stanowi wystarczająco mocne uzasadnienie dla potrzeby wprowadzania mechanizmu regulacji administracyjnej, drugi zaś dotyczył krytycznej analizy tezy głoszącej zdolność instytucji regulacyjnych do skutecznego reprezentowania interesu publicznego.

Kwestionowanie argumentu naturalnego monopolu. Jeśli chodzi o pierwszy kierunek badań, to krytykę argumentu monopolu naturalnego prowadzono z różnych punktów widzenia. Po pierwsze, kwestionowano samo istnienie naturalnego monopolu, dowodząc, że pojęcie to jest konstrukcją czysto intelektualną, która nigdy nie poddana została rzetelnej weryfikacji ekonomicznej³. Na przykładzie dystrybucji energii elektrycznej próbowano wykazać, że konkurencja w tradycyjnym rozumieniu nie tylko jest tutaj możliwa, ale co więcej – może przyczynić się do występowania licznych korzyści typowych dla rynku konkurencyjnego, o ile tylko zdemontowany zostanie arsenał środków blokujących swobodne działanie sił rynkowych. W mniej radykalnej, a obecnie powszechnie akceptowanej wersji tego sposobu krytyki akcentowano, że monopol naturalny nie jest stanem trwałym. Jego ustępowanie związane jest z dwoma procesami, a mianowicie postępowaniem technicznym oraz zmianami w strukturze i rozmiarach popytu. Oba zatem procesy tworzą przesłanki do demontowania istniejącego systemu regulacji (Fanara, Suellflow, Draba 1980).

Po drugie, zwracano uwagę na potrzebę nowego podejścia do zagadnienia konkurencji i monopolu, które dezawuowało tradycyjne kryterium stopnia koncentracji rynku i wskazywało, że w przypadku spełnienia określonych warunków istnieje możliwość uruchomienia skutecznej presji konkurencyjnej tam, gdzie z przyczyn techniczno-ekonomicznych jest miejsce tylko dla jednego podmiotu na danym rynku. Trzy teoretyczne koncepcje odegrały tutaj ważną rolę.

Pierwsza z nich, nazywana koncepcją konkurencji o rynek, została przypomniana przez H. Demsetza w końcu lat sześćdziesiątych (Demsetz 1968). Według niego konkurencja to nie tylko stan rywalizacji między działającymi na rynku podmiotami, ale także rywalizacja typu *ax ante*, między podmiotami ubiegającymi się o prawo prowadzenia na warunkach wyłączności działalności gospodarczej na danym rynku. Prawo to otrzymywałby podmiot, który przedstawiłby najkorzystniejsze dla odbiorców warunki prowadzenia działalności produkcyjno-usługowej.

Dru ga koncepcja opierała się na powszechnie już dzisiaj znanym pojęciu rynku potencjalnie konkurencyjnego (*contestable market*). Tutaj źródłem presji konkurencyjnej, oddziałującej na monopolistycznego dostawcę jest realna groźba wejścia na dany rynek nowego dostawcy, jeśli tylko dojdzie on do wniosku, że dzięki posiadanej przewadze konkurencyjnej jest w stanie zaproponować odbiorcom korzystniejsze od monopolisty warunki zakupu.

Trzecia koncepcja opiera się na odmiennej wizji procesu konkurencji, w której dążenie do uzyskania pozycji monopolistycznej jest elementem normalnej gry rynkowej. Pozycja monopolistyczna daje bowiem możliwość uzyskania nadzwyczajnego zysku (Posner 1969). Mobilizuje to monopolistę do takich zachowań, które pozwolą mu utrzymać pozycję wyłączności. Służyć temu mogą stale podejmowane działania na rzecz podniesienia efektywności wewnętrznej oraz powstrzymywanie się od nadmiernie wysokich cen z obawy przed zagrożeniem wejścia na rynek konkurentów, czy też ryzykiem narażenia się na sankcje antymonopolowe lub poddania go jakiejś formie regulacji cen i zysków. W tej sytuacji wprowadzenie tradycyjnych instrumentów regulacji ekonomicznej – zamknięcie rynku i kontrola cen – niszczy przesłanki uruchomienia mechanizmów samoregulacji rynkowej, opartych na dążeniu do zdobycia i utrzymania pozycji wyłączności.

Argument niesprawności regulacji. O ile przewodnim motywem pierwszego kierunku krytyki tradycyjnej teorii i praktyki regulacji było kwestionowanie słuszności klasycznego argumentu monopolu naturalnego, który stanowił ekonomiczne uzasadnienie regulacji cen i zysków oraz blokowania dostępu do rynku, o tyle w drugim przypadku przedmiotem krytycznego zainteresowania stała się geneza, sposób i efekty działania mechanizmu regulacji. Chodziło tu o weryfikację kluczowej tezy tradycyjnej teorii regulacji, która głosiła, że regulacja jest skutecznym remedium na różne formy ułomności rynku i wynikające stąd zagrożenia dla interesu publicznego. W przypadku naturalnego monopolu państwo ustanawiając instytucję regulatora działającego w oparciu o określone procedury regulacyjne, które substytuować miały działanie sprawnego rynku konkurencyjnego, stwarza warunki umożliwiające przywrócenie zakłóconej równowagi w stosunkach sprzedawca – odbiorca i zapewniające przebieg procesów gospodarczych zgodnie z kryteriami efektywności ekonomicznej.

Generalnie rzecz ujmując, krytyczna ocena procesów regulacji przebiegała w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, skuteczności procedur regulacyjnych w zakresie kontroli zysków przedsiębiorstw regulowanych oraz ochrony odbiorców przed niebezpieczeństwem praktyk monopolistycznych. Po drugie, skutków, jakie regulacja wywołuje w sferze efektywności ekonomicznej. Formułowane tu konkluzje nie tylko eksponowały skutki regulacji, przeciwne do zakładanych przez tradycyjną teorię, ale przede wszystkim akcentowały organiczny związek negatywnych skutków regulacji z samą istotą procedur regulacyjnych. W tym kontekście intensywnie rozwijanej w przeszłości teorii zawodności rynku (*market failure*) przeciwstawiono koncepcję zawodności regulacji (*regulatory failure*). Niesprawność mechanizmu regulacji traktowano jako pomijany dotąd koszt ponoszony w związku z ograniczaniem przez państwo spontanicznego charakteru procesów gospodarczych.

Wprowadzenie do analizy mechanizmu regulacji kategorii kosztów regulacji owocowało szeregiem opracowań, w których podjęto próbę oszacowania rozmiaru tych kosztów. W rezultacie nastąpiło przesunięcie punktu ciężkości w dyskusji nad regulacją w kierunku analiz ilościowych bilansujących straty i korzyści wynikają-

ce z rezygnacji z rynkowego mechanizmu regulacji⁴. Rozwój badań pogłębiających znajomość różnych aspektów procesu regulacyjnego sprzyjał wreszcie sformułowaniu teoretycznych syntez stanowiących alternatywne wobec tradycyjnej teorii regulacji, opartej na interesie publicznym, próby wyjaśnienia genezy, natury i skutków regulacji ekonomicznej. Dwie z nich zyskały w przeszłości szczególnie duży rozgłos i przyczyniły się do nasilenia postulatów demontażu lub też radykalnej redukcji zakresu działania mechanizmów administracyjnej regulacji sektorów sieciowych.

Pierwsza z nich, zwana teorią zawłaszczenia lub przechwycenia (*capture theory of regulation*), pojawiła się już w latach sześćdziesiątych za sprawą badań zawodowego historyka, który w oparciu o analizę bardzo bogatego materiału empirycznego, dotyczącego głównie amerykańskiego sektora kolejowego, wysunął tezę, że regulatorzy tego sektora zawsze pozostawali w głębokiej zależności od towarzystw kolejowych. Co więcej, z tezy tej wynikała konkluzja, że zarówno sama koncepcja regulacji, w tym zwłaszcza idea uczynienia z regulacji elementu systemu zamykającego dostęp do poszczególnych rynków dla potencjalnych konkurentów już działających na tych rynkach monopolistów, jak i jej wprowadzenie było wyrazem woli tych podmiotów, których regulacja miała dotyczyć. Liczne badania empiryczne, inspirowane pojawieniem się tej teorii, zdawały się potwierdzać, że przypisywanie instytucjom regulacyjnym celu ochrony interesu regulowanych przedsiębiorstw lepiej wyjaśnia rzeczywiste motywy ich postępowania aniżeli tradycyjna teoria regulacji oparta na interesie publicznym (Szablewski 2003: 58-62).

Druga z teorii, nieprzypadkowo zwana ekonomiczną teorią regulacji, wychodzi z założenia, że regulacja jest towarem, którym dysponuje państwo, wykorzystując w tym celu posiadane prawo do przymuszania (*power to coerce*). Twórca tej teorii, G. Stigler, przyjął, że – tak jak w przypadku każdego innego towaru – proces alokacji regulacji jako towaru dokonuje się zgodnie z prawem popytu i podaży⁵. Podaż regulacji wynika z chęci utrzymania się polityków u władzy, do czego niezbędne są głosy wyborców lub pieniądze na prowadzenie kampanii wyborczej. Popyt na regulację jest wynikiem dokonywanej przez różne grupy interesów kalkulacji dotyczących potencjalnych korzyści i kosztów, jakie wynikać mogą z wprowadzenia określonego rodzaju regulacji. Im lepsza relacja między korzyściami i kosztami regulacji dla określonej grupy interesów, tym większa wartość regulacji i w efekcie cena, jaką ta grupa jest w stanie zaoferować politykom za jej uzyskanie. Ponieważ relacja ta jest zwykle bardziej korzystna dla przedsiębiorstw niż konsumentów, nic zatem dziwnego, że regulacja najczęściej pojawia się w odpowiedzi na zapotrzebowanie zgłaszane przez tę właśnie grupę interesów. W tej zatem perspektywie badawczej tradycyjna teoria regulacji – eksponująca pierwszoplanowe znaczenie kategorii interesu publicznego – prezentuje się bardziej jako wyraz idealistycznych wyobrażeń bądź przejaw życzeniowej postawy niż jako próba zrozumienia rzeczywistych zasad rządzących procesem powstawania i funkcjonowania mechanizmów administracyjnej regulacji życia gospodarczego.

4. Teoria regulacji a praktyka pierwszej fazy liberalizacji sektorów sieciowych w USA

Na gruncie intensywnie promowanej i rozwijanej w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych teorii regulacji akcentujących, że w istocie regulację należy traktować jako przysługę świadczoną przedsiębiorstwom⁶, trudno było oczekiwać

od regulatorów amerykańskich innej postawy niż albo obstrukcja lub co najwyżej obojętność, albo neutralność wobec nabierających w tym samym okresie dynamiki procesów liberalizacji regulowanych sektorów. Tymczasem przebieg tych procesów pokazywał, że w wielu przypadkach amerykańscy regulatorzy nie tylko nie zachowywali się zgodnie z tego rodzaju oczekiwaniami, ale co więcej sami – stawali się główną siłą inspirującą i realizującą reformy regulacyjne, które otworzyć miały drogę do uruchomienia i stopniowego rozszerzania się zakresu działania mechanizmów samoregulacji rynkowej.

Szczególnie głęboka deregulacja dokonała się w tych sektorach, które – mimo braku występowania przesłanek naturalnego monopolu – objęte zostały w przeszłości system regulacji ekonomicznej. Chodziło tu o takie sektory jak transport powietrzny, samochodowy (towarowy czy pasażerski), wydobywanie gazu naturalnego czy nawet transport kolejowy, który ze względu na istnienie silnej konkurencji ze strony innych gałęzi transportu już od dawna nie wymagał regulacji administracyjnej w formie przewidzianej dla sektorów sieciowych. Inicjowane przez regulatorów reformy regulacyjne dotyczyły tu zarówno demontowania ograniczeń w dostępie do chronionych wcześniej rynków, jak i redukcji zakresu czy wręcz całkowitego odchodzenia od administracyjnej regulacji cen. Chociaż reformy te miały również wymiar instytucjonalny, to sprowadzał się on głównie do zmniejszania liczebności personelu regulacyjnego. Warty odnotowania wyjątek dotyczył sektora pasażerskiego transportu lotniczego, gdzie regulator najpierw zainicjował oraz przeprowadził głęboką deregulację, a następnie wręcz wymógł na Kongresie likwidację instytucji regulatora tego sektora⁷.

Znacznie wolniejsza i mniej radykalna była rozpoczynająca się w tym samym okresie deregulacja sektorów, które tradycyjnie zaliczano do sektorów użyteczności publicznej, a zatem sektorów, w których ze względu na występowanie monopolu naturalnego zdawały się istnieć mocne przesłanki do pojawienia się regulacji ekonomicznej. Również jednak i tu wiodącą rolę odgrywali regulatorzy sektorowi i wspierające ich wysiłki instytucje antymonopolowe. Najwcześniej, bo już w końcu lat sześćdziesiątych, podjęto pierwsze próby częściowej demonopolizacji w sektorze telekomunikacyjnym, później przedmiotem prokonkurencyjnych działań regulatorów stał się sektor gazowniczy oraz elektroenergetyczny. W przypadku sektora telekomunikacyjnego celem działań regulatora było otwarcie rynku długodystansowych połączeń telefonicznych oraz rynku produkcji urządzeń telefonicznych. Oba rynki znajdowały się pod całkowitą kontrolą AT&T, który był wówczas działającym w skali całego kraju monopolem na wszystkich rynkach składających się na sektor telekomunikacyjny. Od początku prokonkurencyjne działania regulatora napotykały zdecydowany opór AT&T. Skuteczność tego oporu sprawiła, że mimo formalnej deregulacji obu rynków i zobowiązania AT&T do zapewnienia dostępu do będącej w jego posiadaniu sieci innym operatorom, zamierzającym świadczyć usługi telefoniczne, konkurencja rozwijała się słabo.

Podjęmowane przez regulatora sektorowego kolejne, prokonkurencyjne inicjatywy oraz wywierany przez niego nacisk na monopolistę telekomunikacyjnego nie odnosiły zbyt widocznego skutku do momentu, kiedy pod wpływem prowadzonych przez Departament Sprawiedliwości postępowań antymonopolowych i sformułowanych na ich podstawie wniosków restrukturyzacyjnych kierownictwo AT&T zdecydowało się dokonać podziału przedsiębiorstwa na mniejsze podmioty⁸. Z punktu

widzenia przedmiotu niniejszego artykułu istotne jest natomiast podkreślenie, że tego rodzaju restrukturyzacja i wynikające z niej gwałtowne przyspieszenie tempa liberalizacji amerykańskiego rynku telekomunikacyjnego nie byłyby możliwe bez wcześniejszych, uporczywie podejmowanych działań regulatora na rzecz faktycznego otwarcia różnych segmentów rynku telekomunikacyjnego.

Rodziło się istotne pytanie, uwzględniające te i inne jeszcze przejawy rosnącej aktywności regulatorów amerykańskich na rzecz demonopolizacji regulowanych dotąd rynków⁹, czy tego rodzaju fakty nie dezawuowały dorobku teorii postrzegających regulację wyłącznie jako wyraz woli, czy też zapotrzebowania sektorowych grup interesów? Nie było to pytanie czysto retoryczne, jeśli uwzględnić dwie okoliczności. Po pierwsze, tego rodzaju prokonkurencyjna postawa instytucji regulacji sektorowej wyraźnie kontrastowała z bardzo silnie demonstrowanym wcześniej przez te same instytucje ich antykonkurencyjnym nastawieniem. Po drugie, w pierwszych dekadach liberalizacji, tego rodzaju postawa dotyczyła prawie wyłącznie regulatorów działających na szczeblu federalnym. Stanowe komisje regulacyjne, stanowiące integralny element amerykańskiego systemu regulacji ekonomicznej, długo jeszcze bowiem zachowywały, a nierzadko do dzisiaj zachowują postawę nieufności lub daleko posuniętej ostrożności wobec projektów, czy też postulatów deregulujących dostęp do lokalnych rynków w takich sektorach jak dostarczanie gazu czy energii elektrycznej.

Niemniej jednak prokonkurencyjna aktywność regulatorów federalnych stanowiła prawdziwe wyzwanie dla twórców i zwolenników teorii przyjmujących, że działania regulacyjne przynoszą korzyści tym grupom, które stały za ich wprowadzeniem i miały wpływ na kształtowanie systemu regulacji. Ważnym wkładem w rozwój tego kierunku teoretycznej refleksji nad zjawiskiem regulacji ekonomicznej były ustalenia G. Beckera, które nie tylko przerzucały pomost między tradycyjną teorią interesu publicznego a teorią regulacji ekonomicznej, ale także mogły tłumaczyć przyczyny odwrotu regulatorów od antykonkurencyjnego nastawienia¹⁰. Podtrzymując założenie, że regulacja ekonomiczna jest instrumentem zapewniania korzyści przedsiębiorstwu regulowanemu, a dokładniej zaś instrumentem uzyskiwania renty z tytułu posiadania pozycji monopolistycznej, Becker dostrzegał zarazem, że występowanie tu bezpowrotnej straty (*deadweight loss*) może stanowić czynnik ograniczający stopień nieefektywności regulacji.

Według Beckera, rosnący rozmiar tego rodzaju strat oznaczać będzie bowiem nasilający się opór ze strony tych, którzy ponoszą koszty prosektorowo zorientowanej regulacji. Jeśli więc regulacja będzie rzeczywiście działać, jak twierdziła tradycyjna teoria interesu publicznego, na rzecz poprawy efektywności, a więc i zmniejszać rozmiar tego rodzaju kosztów, to równocześnie zwiększać się będzie wielkość podlegającego redystrybucji dobrobytu. Pozwoli to więc na zwiększanie korzyści przechwytywanych przez dotychczasowych beneficjentów (regulowany sektor) i łagodzenie oporu ze strony tych, którzy na regulacji zwykle tracili. Jeśli więc deregulacyjne inicjatywy warunkować miały wzrost efektywności w regulowanych dotąd sektorach, to można było oczekiwać, że zostaną one podjęte przez regulatorów.

Podsumowując, regulacyjny paradoks pierwszej fazy liberalizacji amerykańskich sektorów sieciowych należy widzieć przede wszystkim w określonym kontekście teoretycznym, który odegrał przeciw bardzo znaczącą rolę w przygotowaniu gruntu dla zapoczątkowania procesów ich liberalizacji. W tych ujęciach teoretycznych system zinstytucjonalizowanej regulacji traktowano nie tylko jako pod-

stawę nierynkowego trybu funkcjonowania tych sektorów i zasadniczą przyczynę ich ekonomicznej nieefektywności, ale także – z racji przypisywanej regulatorom roli rzeczników interesów regulowanych przedsiębiorstw – jako potencjalną siłę, która blokować może postęp reform demontujących system ochrony tych przedsiębiorstw przed działaniem sił rynkowych.

Pierwszy okres liberalizacji pokazał natomiast, że – po pierwsze – regulatorzy odegrali kluczową rolę w inicjowaniu i przeprowadzaniu niezbędnych w tym zakresie reform oraz że – po drugie – ze względu na silny opór regulowanych przedsiębiorstw wobec tych reform i fakt dysponowania przez nie skutecznymi środkami powstrzymywania rozwoju konkurencji, nawet najgłębsza deregulacja w zakresie dostępu do rynku jest dalece niewystarczająca. Likwidacji formalnych barier dostępu do rynku musi bowiem towarzyszyć wysoka aktywność regulatorów skoncentrowana na usuwaniu tych barier, które kreowane są przez same przedsiębiorstwa i mogą całkowicie zablokować lub w najlepszym razie opóźnić uruchomienie mechanizmów konkurencji.

Co więcej – jak pokazał wspomniany wyżej przykład sektora telekomunikacyjnego – zdolność do blokowania dostępu do rynku jest wprost proporcjonalna do stopnia zmonopolizowania liberalizowanego sektora. Wynika stąd ważna, bo potwierdzona później przykładami wielu innych krajów, konkluzja dotycząca regulacyjnego aspektu liberalizacji tych sektorów. Im wyższy stopień monopolizacji tych sektorów w momencie rozpoczęcia ich liberalizacji, tym silniejsza potrzeba utrzymania lub stworzenia skutecznego potencjału regulacyjnego w zakresie promowania konkurencji. A zatem nawet bardzo głęboka deregulacja nie musi oznaczać końca regulacji, a jedynie konieczność rozbudowy, odpowiedniego do nowych zadań, instrumentarium regulacyjnego.

Wreszcie warto zwrócić uwagę na nie odnotowaną wyżej kwestię podejmowania przez niektórych regulatorów amerykańskich prób reform w zakresie sposobu regulacji cen (Szablewski 2003). Z perspektywy późniejszych reform regulacyjnych, zwłaszcza reform brytyjskich, próby te uznać należy za bardzo ograniczone, bowiem sprowadzały się one głównie do wprowadzania różnych form modyfikacji kosztowej metody regulacji. Niemniej jednak fakt ich podejmowania sprzyjał osłabianiu przekonania, że w mechanizmach administracyjnej regulacji cen kryje się strukturalne i nieusuwalne źródło nieefektywności regulowanych sektorów. Nadzieja na usunięcie lub przynajmniej znaczące złagodzenie tego mankamentu mogła zatem pomagać odbudowywać zaufanie w zdolność instytucji regulacyjnych do stosowania takich rozwiązań w zakresie nadzoru nad cenami, które mobilizować będą regulowane przedsiębiorstwa do zachowań zgodnych z kryteriami efektywności ekonomicznej.

A zatem potrzeba regulacji prokonkurencyjnej oraz dostrzeżenie możliwości znaczącej poprawy efektywności regulacji cenowej tam, gdzie nadal nie ma przesłanek do efektywnej samoregulacji rynkowej, to podstawowe przesłanki, które przesądziły o tym, że specyficzny dla USA model zinstytucjonalizowanej regulacji nie tylko okazał się przydatny w okresie wdrażania reform liberalizujących amerykańskie sektory sieciowe, ale także zastosowany został w zdecydowanej większości innych krajów, które zdecydowały się rozpocząć demonopolizację i wprowadzanie mechanizmów konkurencji do krajowych sektorów sieciowych. Szczególnie istotną rolę w upowszechnianiu tego modelu odegrały jednak nie Stany Zjednoczone, ale Wielka Brytania. Tam też z największą chyba siłą ujawnił się regulacyjny paradoks liberalizacji.

5. Regulacyjny aspekt brytyjskich reform sektorów sieciowych

Brytyjski model zinstytucjonalizowanej regulacji zasługuje na uwagę z trzech powodów, z których każdy wiąże się z omawianą tu kwestią paradoksu regulacyjnego.

Regulacja a prywatyzacja. W przeciwieństwie do USA, gdzie powstanie zinstytucjonalizowanej regulacji poprzedził długi proces ewolucji, w toku którego „testowane” były różne rozwiązania w zakresie formy publicznego nadzoru nad przedsiębiorstwami sieciowymi, wyłonienie się obecnego brytyjskiego modelu regulacji było efektem rozpoczęcia w tym kraju prywatyzacji poszczególnych przedsiębiorstw sieciowych. Trzeba pamiętać, że zasadniczą przesłanką rozpoczęcia procesów prywatyzacyjnych tego rodzaju przedsiębiorstw było przekonanie, że całkowicie zawiódł dotychczasowy sposób nadzoru nad nimi oparty na założeniu, że państwowa własność tych przedsiębiorstw stworzy skuteczne zabezpieczenie przed zagrożeniami, jakie wynikają z braku skutecznej samoregulacji rynkowej¹¹.

Z tej zatem perspektywy ich prywatyzacja pozbawiona składnika regulacyjnego nie musiałaby oznaczać powstania swego rodzaju pustki regulacyjnej, gdyby w prywatyzowanych sektorach istniały lub stworzone zostały strukturalne przesłanki do spontanicznego rozwoju efektywnej konkurencji. Fakt, że sektory te zdominowane były przez pionowo zintegrowane monopole narodowe, które albo zostały sprywatyzowane w całości (*British Telcom* i *British Gas*), albo też przeszły, zbyt płytką zdaniem ekspertów, restrukturyzację podziałową (sektor elektroenergetyczny), sprawił, że przedmiotem dyskusji była raczej instytucjonalna forma niż sama potrzeba regulacji tych przedsiębiorstw. O wyborze sektorowej formy regulacji przesądziło odrzucenie, wysuwanej przy okazji prywatyzacji *British Telcom*, propozycji, aby funkcje regulacyjne przekazane zostały organowi odpowiedzialnemu za ochronę konkurencji. Prywatyzacjom następnych sektorów towarzyszyło więc powoływanie kolejnych urzędów regulacji.

Regulacja prokonkurencyjna. Jednym z dwóch – obok regulacji bodźcowej – znaków firmowych regulacji brytyjskiej było nadanie priorytetu działaniom na rzecz promowania konkurencji (*regulation for competition*). O potrzebie nadania regulacji sektorowej prokonkurencyjnego charakteru zadecydowała nie tylko znajomość pierwszych doświadczeń amerykańskich, które pokazywały skalę trudności, na jakie napotykają próby uwolnienia rynków sieciowych, ale przede wszystkim całkowite niepowodzenie podjętych jeszcze przed reformami prywatyzacyjno-regulacyjnymi programów demonopolizacji brytyjskich sektorów sieciowych. Programy te oparte były na założeniu, że zniesienie przepisów zamykających dostęp do rynku telekomunikacyjnego, gazowego i elektroenergetycznego innym niż tylko zasiedziałe monopole (*incumbent monopolies*) podmiotom oraz nałożenie na właścicieli sieci obowiązku świadczenia usług przesyłowych innym podmiotom stworzy warunki do rozwoju konkurencji i zmusi monopolistów do podniesienia efektywności z korzyścią dla ich odbiorców.

O ile było jasne, że bez wsparcia instytucjonalnego nie zostanie zrealizowany główny cel prywatyzacji, jakim było doprowadzenie do uruchomienia w możliwie szerokim zakresie efektywnych rynków konkurencyjnych w kolejno prywatyzowanych sektorach, o tyle w momencie przechodzenia do praktycznej realizacji zadania promowania konkurencji brakowało koncepcji realizacyjnej, a zatem

poszczególni regulatorzy sektorowi musieli niejako „w boju” wypracować, odpowiednią do warunków sektorowych, strategię postępowania oraz instrumentarium regulacyjne. Podstawowy dylemat prokonkurencyjnej regulacji wiązał się z pytaniem, jak daleko może sięgać ingerencja regulatora, aby doprowadzić do rozwoju konkurencji na tych rynkach, na których stopień dysproporcji siły rynkowej na korzyść zasiedziałych monopolistów umożliwia im, mimo formalnie otwartego rynku, skuteczną jego ochronę przed potencjalnymi konkurentami.

Dylemat regulatorów polegał na tym, czy wymóg skuteczności prokonkurencyjnej regulacji uzasadnia odchodzenie od zasady przestrzegania równości warunków działania dla każdego uczestnika rynku. Innymi słowy, czy w warunkach głębokiej asymetrii siły rynkowej poszczególnych podmiotów zasadnym jest preferencyjne traktowanie słabszych podmiotów kosztem zasiedziałych monopolistów. Odpowiedzią brytyjskich regulatorów była koncepcja tzw. wspomaganego wejścia (*assisted entry*). Koncepcja ta dopuszczała podejmowanie przez nich działań, które osłabiając pozycję podmiotów silniejszych, na tyle wzmacniałyby pozycję słabszych, aby z chwilą powrotu do respektowania zasady równych warunków konkurencji (*level playing field*), ci drudzy mieli szansę sprostania konkurencji i utrzymania się na rynku. Poszczególni regulatorzy sektorowi zastosowali szeroki arsenał środków, z których część bazowała na wykorzystaniu formalnych uprawnień – wynikających zwłaszcza z koncesji – do różnicowania warunków działania poszczególnych podmiotów na niekorzyść zasiedziałych przedsiębiorstw. Chodziło tu na przykład – z jednej strony – o utrzymanie, w stosunku do tych ostatnich, regulacji cen wraz z zakazem obniżania przez nie cen, jako formy działań, które utrzymać miały ich pozycję na już otwartym dla innych podmiotów rynku, z drugiej zaś strony – o zdjęcie tego typu ograniczeń w stosunku do konkurentów zasiedziałych przedsiębiorstw. Inne środki polegały na wywieraniu przez regulatora na zasiedziałe przedsiębiorstwa nieformalnej (jawnej bądź ukrytej) presji, aby te podjęły pewne „dobrowolnie” działania (np. odsprzedaż części potencjału wytwórczego przez największych, krajowych wytwórców energii elektrycznej) lub też zgodziły się podporządkować pewnym ograniczeniom (np. na rezygnację z obecności lub samoredukcję udziału na określonych rynkach), które zdaniem regulatora stwarzałyby lepsze warunki do efektywnego działania sił konkurencji¹².

Tak głęboki interwencjonizm w przebieg procesów rynkowych musiał budzić i budził kontrowersje dotyczące zwłaszcza pytania, czy koszty spowodowane wynikającym stąd zakłóceniem mechanizmu alokacji zasobów na pewno – jak twierdzili zwolennicy „wspomaganego wejścia” – nie są wyższe od niewątpliwych korzyści wynikających z szybszego pojawienia się konkurencji. Zarysowany tu problem dobrze zdefiniował A. Kahn, będący krytykiem takiego podejścia do regulacji. Stwierdził on mianowicie, że w sytuacji, kiedy w wyniku działań regulatora dochodzi do asymetrii warunków działania poszczególnych podmiotów, „...nie możemy stwierdzić, w jakim stopniu zrodzona w ten sposób konkurencja opiera się na efektywności, a w jakim stopniu dochodzi do niej tylko dlatego, że na regulowane przedsiębiorstwa nałożono sztuczne ograniczenia w zakresie cen lub rodzajów prowadzonej działalności”. Czy zatem, jak pisze Kahn w innym miejscu, regulacja dyskryminująca zasiedziałych monopolistów nie prowadzi do nieuzasadnionego, bo szkodzącego efektywności ekonomicznej, zapewnienia wybranym podmiotom ochrony przed konkurencją?

Patrząc z dzisiejszej perspektywy na kontrowersje wokół regulacji typu „wspomagane wejście” nie można nie dostrzegać głębokiej transformacji strukturalnej, jaką w wyniku aktywnej regulacji prokonkurencyjnej przeszły wspomniane tu trzy brytyjskie sektory sieciowe. I chociaż nie ustrzeżono się błędów¹³, o których pisał Kahn, to faktem jest, że brytyjskie rynki – telekomunikacyjny, gazowy i energii elektrycznej – należą obecnie do najbardziej dojrzałych i najefektywniej funkcjonujących rynków tego typu w Europie.

Regulacja bodźcowa. O ile regulacja prokonkurencyjna – przynajmniej w założeniu brytyjskich architektów reform – przyspieszać miała moment, kiedy w wyniku uformowania się efektywnych mechanizmów samoregulacji rynkowej powstaną warunki do radykalnej redukcji zakresu regulacyjnych funkcji państwa w poszczególnych sektorach sieciowych, to regulacja bodźcowa stanowić miała najważniejszą innowację tradycyjnego instrumentarium regulacyjnego, jakim była regulacja cen w odniesieniu do tych obszarów działalności, gdzie konkurencja ciągle jeszcze nie była możliwa. Ponieważ regulację cen traktowano jako rozwiązanie przejściowe, które ułatwić miało przygotowanie przedsiębiorstw do działania w warunkach rynku konkurencyjnego, szukano zatem takiego rozwiązania, które znacznie lepiej niż tradycyjna metoda regulacji stopy zwrotu spełniłoby rolę substytutu mechanizmu samoregulacji rynkowej. Chodziło zwłaszcza o to, aby nadać regulacji charakter rozwiązania o dużej sile proefektywnościowej motywacji (*high-powered incentives scheme*), ograniczyć stopień ingerencji regulatora w procesy decyzyjne na poziomie przedsiębiorstw oraz obniżyć koszty wynikające ze stosowania procedur regulacyjnych.

Z tego punktu widzenia metoda pułapu cenowego (*price cap*) zastosowana we wszystkich, kolejno prywatyzowanych, brytyjskich sektorach sieciowych wydawała się rozwiązaniem najbardziej zbliżonym do poszukiwanego ideału, czyli nierynkowego mechanizmu imitującego sposób działania i efekty rynku konkurencyjnego. Metoda ta polegała na przyjęciu formuły określającej w sposób automatyczny, a więc już bez udziału regulatora, dopuszczalny (maksymalny) w kolejnych latach z góry określonego okresu (zwykle od 3 do 6 lat) kierunek i stopień zmiany przeciętnej ceny. W najprostszym wariantcie tej formuły zmiany cen zależały od wskaźnika rocznej inflacji (w danym roku) skorygowanego, ustalonym *ex ante* przez regulatora, tzw. parametrem X, który wyrażał obligatoryjny dla przedsiębiorstwa stopień poprawy jego efektywności. Praktyka stosowania tego rozwiązania oraz towarzyszące jej, zwłaszcza w pierwszym okresie, kontrowersje i postulaty znaczącej reformy mechanizmu regulacyjnego pokazały jednak, że nie jest to metoda łatwa w stosowaniu i stawia regulatora wobec poważnych wyzwań o charakterze nie tylko merytorycznym, ale także, a może nawet w jeszcze większym stopniu, polityczno-społecznym.

Podstawowy dylemat polega tu na tym, że wraz ze wzrostem siły motywacyjnej wybranego wariantu tej metody, szybko zwiększa się ryzyko braku społecznej i politycznej akceptacji tego rodzaju regulacji. Motywacja do działań proefektywnościowych opiera się tu bowiem – analogicznie jak w przypadku rynku konkurencyjnego – na perspektywie wzrostu zysków regulowanych przedsiębiorstw, tego zaś nie chce zaakceptować opinia publiczna i politycy. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy źródłem wzrostu tych zysków jest poprawa efektywności, która przecież w dłuższej perspektywie czasowej tworzy dopiero trwałe warunki do spadku cen. Jednak w społecznej percepcji, której nie mogą lekceważyć politycy, wysokie zy-

ski tego rodzaju przedsiębiorstw to przede wszystkim dowód, że regulator nie działa skutecznie w obronie interesów odbiorców. Mamy tu więc do czynienia z występowaniem wyraźnego konfliktu między krótko- i długookresowym interesem odbiorców. Im bardziej regulator będzie ulegał presji opinii publicznej, tym bardziej słabnąć będzie zaufanie przedsiębiorstw w stabilność systemu regulacji cen i wraz z tym ich skłonność do podejmowania działań proefektywnościowych. W konsekwencji tym bardziej zmniejszać się będzie skuteczność regulacji bodźcowej.

Brytyjscy regulatorzy, mimo wywieranego na nich nacisku, zdołali powstrzymać się od działań, które w znaczący sposób mogłyby naruszyć przekonanie regulowanych przedsiębiorstw o trwałości przyjętych zasad regulacji, składających się na metodę pułapową. Nic zatem dziwnego, że tego rodzaju regulacja okazała się tam sukcesem. Jak duży był to sukces, świadczą wyniki niektórych badań. Wskazują one, że to działania regulacyjne, a nie uruchomiona w podsektorze wytwarzania energii elektrycznej i stopniowo rozszerzająca się w podsektorze obrotu konkurencja, wywarły największy wpływ na odnotowany w latach dziewięćdziesiątych w Wielkiej Brytanii niżkowy trend cen energii elektrycznej (Thomas 1999).

6. Uwagi końcowe

Pełna determinacji, zwłaszcza w zakresie działań prokonkurencyjnych, aktywność regulatorów brytyjskich budziła na początku lat dziewięćdziesiątych wiele kontrowersji i sprzeciwów w większości pozostałych krajów europejskich. Z powodów odmiennych systemów prawno-administracyjnych i uwarunkowań politycznych czy nawet różnic kulturowych odrzucono możliwość zastosowania podobnego modelu proaktywnej – jak ją nazywano – regulacji w krajach Europy kontynentalnej. Szczególnie wyraźnie sprzeciw wobec aktywnej roli regulatorów ujawnił się w odniesieniu do, kluczowej dla otwierania rynków sieciowych, kwestii wdrażania zasady dostępu stron trzecich do sieci (TPA)¹⁴. Brytyjskiemu podejściu, w którym zasada TPA była wdrażana przy pomocy środków regulacyjnych, wymuszających ten dostęp, przeciwstawiano podejście, w którym zasada ta byłaby wdrażana stopniowo w wyniku interakcji samych uczestników rynku.

Dylemat, czy konkurencja ma być generowana przez regulację (*regulation – driven*), czy też przez sam rynek (*market – driven*), najostrej dyskutowany przy okazji projektów liberalizacji krajowych i europejskiego rynku gazu, szybko jednak zaczął tracić na znaczeniu. Podobnie jak w USA, a później w Wielkiej Brytanii, pierwsze doświadczenia z wdrażaniem konkurencji pokazały skalę trudności, na jakie napotyka zarówno samo uruchomienie mechanizmów konkurencji, jak i jej utrzymanie. Trudności te wynikały nie tylko z oporu zasiedziały przedsiębiorstw, ale także z konieczności rozwiązywania wielu trudnych i specyficznych dla poszczególnych krajów oraz sektorów problemów, wymagających właściwego wyważenia krótko- i długoterminowych interesów różnych uczestników rynku, odbiorców i gospodarki narodowej. Przekonanie, że administrowanie tym procesem wymaga głębokiej wiedzy i odpowiedniego potencjału instytucjonalno-kadrowego, utorowało drogę do pojawienia się we wszystkich krajach członkowskich wyspecjalizowanych struktur regulacyjnych¹⁵.

Kwestią, która w sektorach sieciowych rozstrzyga o rozwoju rynków konkurencyjnych, jest zapewnienie wszystkim podmiotom równego dostępu do infra-

struktury sieciowej. Łatwość, z jaką właściciele lub operatorzy sieci mogą blokadować ten dostęp lub też stosować praktyki dyskryminujące podmioty ubiegające się o dostęp, zadecydowała o nieskuteczności forsowanej przez oponentów regulacji formuły negocjowanego dostępu. Powszechność formuły regulowanego dostępu jest najbardziej wyraźnym przejawem występowania ścisłego związku między regulacją i konkurencją. Innym przejawem tego związku jest nadzór nad zasadami zarządzania połączeniami międzysystemowymi, zwłaszcza kiedy dotyczy to integracji krajowych rynków sieciowych w ramach szerszych, ponadnarodowych rynków, takich jak europejski rynek energii elektrycznej czy gazu.

Powstawanie tego rodzaju rynków sprawia, że regulacja – obok wymiaru krajowego – zaczyna zyskiwać również wymiar ponadnarodowy. Ważnym skutkiem tych procesów będzie rosnący stopień koordynacji działań regulatorów krajowych i, w ślad za tym, stopniowe zmniejszania dużych różnic, jakie występują dzisiaj między krajowymi systemami regulacyjnymi. W przypadku krajów członkowskich UE można spodziewać się, że dojdzie do powstawania elementów systemu regulacji europejskiej (paneuropejskiej)¹⁶.

Ten niewątpliwý wzrost znaczenia regulacji administracyjnej i tworzenie odrębnych instytucji regulacyjnych, towarzyszące powstawaniu konkurencyjnych rynków w sektorach sieciowych, rodzi szereg istotnych pytań. A mianowicie, czy jest to zjawisko trwałe, czy też charakterystyczne tylko dla pierwszego okresu ich liberalizacji, jakie problemy i zagrożenia rodzi współdziałanie mechanizmów rynku konkurencyjnego i regulacji administracyjnej, czy znane z doświadczeń amerykańskich słabości zinstytucjonalizowanej regulacji nie stanowią realnego zagrożenia dla skuteczności współczesnej, zinstytucjonalizowanej regulacji. I wreszcie, czy rozbudowane struktury administracyjnej regulacji nie staną się w przyszłości same hamulcem dla dalszego rozwoju mechanizmów rynkowych, jeśli miałyby to oznaczać konieczność rozpoczęcia ograniczania zakresu ich regulacyjnych uprawnień i, odpowiednio, rozmiarów potencjału regulacyjnego. Kwestie te z pewnością przyciągać będą uwagę stale rosnącej liczby badaczy regulacji.

Informacja o autorze

Dr hab. Andrzej Szablewski, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk; szabla@p.lodz.pl

Przypisy

- ¹ Prezentacja i analiza tego modelu regulacji była przedmiotem ogromnej ilości opracowań książkowych i artykułowych, które złożyły się na odrębną subdyscyplinę wiedzy ekonomicznej, wykładaną na uczelniach amerykańskich jako samodzielny przedmiot. W literaturze krajowej szerzej model ten został przedstawiony w: Szablewski 2003.
- ² Trzeba pamiętać, że obok tego antyregulacyjnego nurtu, rozwijał się również bardzo krytyczny wobec praktyki regulacji nurt dyskusji, którego uczestnicy nie kwestionowali jednak podstawowych, teoretycznych założeń regulacji, a celem ich krytyki była nie destrukcja, ale reforma istniejącego mechanizmu regulacyjnego. Do najwybitniejszych przedstawicieli tego nurtu należał H.M. Trebing. Por. Trening 1984 i Trebing 1986, które stanowią dobry przykład tego rodzaju krytyki regulacji ekonomicznej.
- ³ Do najbardziej znanych w USA reprezentantów takiego podejścia należał W.J. Primeaux 1985.
- ⁴ Przykładem tego rodzaju podejścia jest Guasch, Hahn 1996.

- 5 Teoria ta została po raz pierwszy przedstawiona w: Stiller 1971. W krajowej literaturze szerzej teorie regulacji przedstawiono w: Rączka 2002.
- 6 Tę celną formułę streszczająca istotę teorii, według których regulacja podporządkowana była najsilniejszym grupom interesów, posługuje się Rączka 2002: 415.
- 7 Regulatorem tym był A.E. Kahn, jeden z najwybitniejszych amerykańskich teoretyków regulacji ekonomicznej i autor podstawowej pracy z tej dziedziny: Kahn 1990.
- 8 Zainteresowanym historią liberalizacji amerykańskiego sektora telekomunikacyjnego można zarekomendować: Crandal 1990.
- 9 Chodzi tu zwłaszcza sektor gazowniczy i elektroenergetyczny. Szerzej o tym np. w.: De Vanny, Waliss 1995 oraz Joskow 1989.
- 10 Omówienie poglądów Beckera oparte na: Majone 1996: 32-33. W krajowej literaturze poglądy Beckera w tej kwestii przybliży nieco: Raczyński 2003 Nr 1-2.
- 11 Warto pamiętać, że niezdolność państwa do stworzenia efektywnego systemu regulacji wcześniej prywatnych, brytyjskich przedsiębiorstw sieciowych traktowano w przeszłości jako główny argument uzasadniający ich prywatyzację. Por. Newbery 1999: 23.
- 12 Szeroko o prokonkurencyjnych działaniach regulatorów brytyjskich w sektorze telekomunikacyjnym, gazowniczym i elektroenergetycznym w: Szablewski 2003: Aneks.
- 13 W podsektorze wytwarzania energii elektrycznej dotyczyło to zwłaszcza kwestii nadmiernego, zdaniem wielu ekspertów, promowania konkurencji poprzez wspieranie powstawania nowych źródeł wytwarzania, co spowodowało z jednej strony nadmierny rozwój elektroenergetyki gazowej, z drugiej zaś zbyt gwałtowny proces redukowania udziału w rynku elektroenergetyki węglowej i w ślad za tym pogłębienie kryzysu brytyjskiego górnictwa węgla kamiennego. Patrz szczegółowo: Szablewski 2003: 129-131.
- 14 Szerzej w: Stern 1992.
- 15 Jedynym krajem, który do niedawna sprzeciwiał się utworzeniu organu regulacyjnego w sektorze energetycznym, były Niemcy. Przyjęcie nowych Dyrektyw – Elektroenergetycznej i Gazowej – przesądziło o konieczności powołania również i w tym kraju tego rodzaju organu.
- 16 Szczegółowy przegląd systemów regulacji sektorów energetycznych w krajach członkowskich UE oraz elementów regulacji paneuropejskiej zawarto w: Dobroczyńska (red.) 2003.

Bibliografia

- Crandal, R.W. 1990. Entry, Divestiture and the Economic Regulation in the United States Telecommunication Sector, w: *Deregulation or Reregulation?: Regulatory Reform in Europe and in the United States* (ed. By E. Majone), London: Pinter Publishers.
- Demsetz, H. 1968. Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics*, Nr 11.
- Dobroczyńska, A. (red.) 2003, *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Biblioteka Regulatora. Warszawa.
- Fanara, P., Suellflow, J.E., Draba R.A. 1980, Energy and Competition: the Saga of Electric Power. *The Antitrust Bulletin*, Spring.
- Guasch, L.L., Hahn, R. 1996, The Costs and Benefits of Regulation; The Roots of Regulatory Failure. *World Bank Paper*, October.
- Joskow, P. L. 1989. *Regulatory Failure, Regulatory Reform, and Structural Change in the Electrical Power Industry*. Brookings Papers: Microeconomics.
- Kahn, A.E. 1990. *Economics of Regulation. Principles and Institutions*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Majone, G. 1996. Theories of regulation, w: *Regulating Europe* (ed.G. Majone), London: Routledge, s. 32-33.
- Newbery, D.M.G. 1999. *Privatization, restructuring, and regulation of network utilities*, MIT, s. 23.
- Posner, R. A. 1969. Natural Monopoly and Its Regulation. *Stanford Law Review*, Nr 2.
- Primeaux, W.J. 1985. Total Deregulation of Electric Utilities: A Viable Policy Choice, w: *Unnatural Monopolies. The Case for Deregulating Public Utilities* (ed. R.W. Poole), Lexington: The Reason Foundation.

- Raczyński, M. 2003. Monopol a nierówności. *Gospodarka Narodowa*, Nr 1-2.
- Rączka, J. 2002. Dlaczego państwo reguluje rynki – pozytywne teorie regulacji ekonomicznej, *Ekonomista*, Nr 3.
- Stern, J. 1992. *Third Party Access in European Gas Industries: Regulation-driven or Marketed?*, London: The Royal Institute of International Affairs.
- Stigler, G.J. 1971. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Sciences*, Nr 5.
- Szablewski, A. T. 2003. *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki*, Warszawa – Łódź, INE PAN 'Monografie' nr 12.
- Thomas, S. 1999. *Have Privatization and Liberalization Reduced the Cost of Power in Britain?*, Paper prepared for APER Seminar on *Romanian Tariffs and Pricing Policies in the Energy Sector*, Bucharest, April 28.
- Trebing, H.M. 1984. Public Utility Regulation. *Journal of Economic Issues (JEI)*, Nr 1.
- Trebing, H.M. 1986. The Chicago School versus Public Utility Regulation. *Journal of Economic Issues (JEI)*, Nr 1.
- Vanny De, A.S., Waliss W.D. 1995, *The Emerging New Order in Natural Gas; Market Versus Regulation*, Greenwood: Quorum Books.