

Rozdział 1

Przesłanki regulacji cen usług taryfowych

1.1. Teoretyczne aspekty regulacji rynków w gospodarce

W gospodarce opartej na zasadzie wolnej i uczciwej konkurencji rynek pełni funkcję bezpośredniego weryfikatora działających na nim podmiotów. Na problem tworzenia regulacji funkcjonowania poszczególnych sektorów zwracali uwagę Friedman i Friedman (1980), dokonując szerokich analiz wpływu działań rządów na funkcjonowanie różnych sektorów gospodarki USA. Jak twierdzi Rappaport (1999), w gospodarce rynkowej, uznającej prawo do prywatnej własności, jedyną odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstwa to tworzenie wartości dla akcjonariuszy w sposób legalny i etyczny. W przypadku niektórych przedsiębiorstw działających w specyficznych warunkach granice maksymalizacji wartości dla udziałowców są obostrzone adekwatnymi dla sektora gospodarki lub branży uwarunkowaniami prawnymi. Brak osiągnięcia przez rynek stanu równowagi ogólnej stanowi w ekonomii neokeynesowskiej uzasadnienie ingerencji organów władzy publicznej. Występuje wówczas sytuacja zawodności rynku, a właśnie ten element stanowi konieczny warunek wprowadzania regulacji w zakresie kształtowania rynku.

Przesłanką obecności na konkurencyjnym rynku tzw. regulacji sektorowej są najczęściej dysfunkcje wolnego rynku, które mogą godzić w interesy publiczne. Regulacja państwa powinna mieć jednak charakter monitorujący i korygujący, a nie kreujący lub wypaczający mechanizm rynkowy, na przykład pod względem wymogów bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego lub stabilizacji rynku pracy. W zachodzących zmianach w gospodarce, zauważalny jest wzrastający trend regulowania działalności przedsiębiorstw w poszczególnych sektorach. Ma to znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do sektorów uznawanych za strategiczne – z punktu widzenia nie tylko państw, lecz także regionów gospodarczych.

W teorii regulacji ekonomicznej wyróżnia się koncepcję interesu publicznego oraz prywatnego. Pierwsza grupa koncepcji zakłada, że rynek charakteryzuje się często zawodnością i w celu eliminacji niedoskonałości niezbędna jest interwencja państwa dla efektywnej alokacji zasobów w gospodarce. Druga natomiast zakłada, że państwo nie działa w interesie publicznym, ale w celu zapewnienia korzyści określonym grupom interesu, najczęściej przedsiębiorstwom, które – jako silniejsza strona rynkowa – wymuszają na regulatorze określone zachowania i regulacje. W tym przypadku interes publiczny może być realizowany tylko w sytuacji, gdy pokrywa się on z interesem prywatnych podmiotów lub grup interesu, które są zainteresowane określonym uregulowaniem danego sektora gospodarki. Do tej grupy koncepcji zaliczyć można teorię wyboru publicznego.

Teoria wyboru publicznego rozwinęła się głównie w ramach trzech ośrodków: Virginii, Chicago i Rochester. Najbardziej wpływowym ośrodkiem zajmującym się wyborem publicznym jest szkoła z Virginii. Prekursorem teorii wyboru publicznego jest D. Black (1948), który badał rynki w celu określenia warunków zaistnienia równowagi. Głównym przedstawicielem tego nurtu badawczego jest J. Buchanan (2003), według którego regulacja rynków przez polityków jest pozbawiona sentymentów i oparta na chłodnej kalkulacji ekonomicznej. Obaj analizują funkcjonowanie systemów i instytucji politycznych, wykorzystując do tego analizę ekonomiczną. W ramach teorii wyboru publicznego przyjmuje się, że o sprawności sfery politycznej decyduje jakość instytucji, w których podejmowane są wybory czy decyzje kolektywne przez osoby, które w swoich działaniach kierują się zasadą ekonomizacji (Nagaj, 2012).

Tradycyjna teoria monopolu naturalnego głosi, że w pewnych branżach gospodarki konkurencja nigdy nie będzie działać prawidłowo, a rosnące korzyści skali powodują, że istniejąca na rynku forma monopolu jest korzystna (zob. Ely, 1937). Współczesna koncepcja monopolu naturalnego, bazująca na kategorii kosztów subaddytywnych, podkreśla natomiast, że monopol naturalny może również występować w sytuacji malejących korzyści skali. Monopolista nie zawsze jednak będzie stosował niskie ceny, korzystając z niższych kosztów przeciętnych. Często wprowadza on cenę monopolistyczną, ograniczając przy tym podaż towarów na rynku i powodując nieefektywność w sensie zasady Pareto (Nagaj, 2012).

Zgodnie z tym, co twierdzi K. Arrow (1979), na rynku zmonopolizowanym i podlegającym regulacji celami działalności państwa powinny być: minimalizacja kosztów transakcyjnych, usuwanie efektów zewnętrznych i pobudzanie rywalizacji na rynku. Ekonomia kosztów transakcyjnych rozwinęta przez O. Williamsona zakłada, że podmioty gospodarcze charakteryzują się ograniczoną racjonalnością oraz dążeniem do realizacji własnego interesu,

tzn. oportunistycznym. Podmioty gospodarcze zaangażowane w daną transakcję kontraktową działają efektywnie, dążą do oszczędności kosztów transakcyjnych i kierują się imperatywem; „organizuj transakcje tak, by oszczędzić na ograniczonej racjonalności i jednocześnie chronić je przed zagrożeniami oportunistycznym” (Williamson, 1998, s. 45).

Regulacja na rynkach o charakterze monopolu naturalnego (np. usługi komunalne, transportu kolejowego, telekomunikacji stacjonarnej, rynku energii elektrycznej i gazu, rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych) ma przeciwdziałać praktykom osiągania zysków monopolowych przez pojedynczy, wybrany podmiot. W sektorach, które mają strukturę oligopolu (np. bankowość, transport lotniczy), narzędzia regulacyjne są stosowane w celu ochrony konsumenta i uniemożliwiają powstanie destrukcyjnej i wyniszczającej konkurencji cenowej.

Nowe koncepcje regulacji zakładają, że powinny one służyć stworzeniu rynku o strukturze konkurencyjnej w gałęziach gospodarki, gdzie dominuje monopol (Armstrong i Sappington, 2007, s. 1557–1700). Z tego względu współczesna polityka regulacyjna nie tylko opiera się na tworzeniu ram prawnych oraz instytucjonalnych w postaci niezależnych organów regulacyjnych, lecz także towarzyszy jej czasami prywatyzacja (Stiglitz, 2004, s. 8–9).

Regulacja rynków w praktyce przybiera wiele form, w tym dotyczy regulowania cen, jakości czy zakresu ujawniania informacji. Popularnymi metodami normalizowania cen jest regulacja stopy zwrotu, poziomu cen lub ustalanie poziomów rekompensaty kosztów. Stosowane instrumenty regulacyjne są różne w zależności od struktury i rodzaju sektora oraz celów regulacyjnych i instrumentów polityki, które w danym obszarze są uznawane za priorytetowe (Sappington, 2015, s. 166–171). Zadaniem regulacji sektorowej często też jest otwarcie rynków sieciowych oraz stwarzanie warunków niezbędnych do sprzyjania ich rozwojowi (Adamski, 2007, s. 238–239).

Rynki niemające charakteru konkurencyjnego trafiają na bariery wejścia na rynek, ponieważ nie mają cech, które dają przewagę konkurencyjną podmiotom już tam obecnym. Bariery bardzo często są determinantem poziomu realizowanych marż na danym rynku. Bariery wejścia można podzielić na regulacyjne i naturalne. Pierwsze wynikają ze świadomej i celowej działalności państwa, aby wywierać bezpośredni wpływ na warunki wejścia i funkcjonowania na rynku usługodawców. Powodem regulacji rynku usług jest likwidacja lub zmniejszenie nieefektywności rynku usług, która powstaje wskutek niedoskonałej konkurencji, asymetrii informacji oraz efektów zewnętrznych (Sapir, 1993, s. 25–39; UNECE, 1994, s. 39–40).

Regulacja polegająca na wprowadzeniu systemu kontroli kwalifikacji usługodawców (np. licencje zawodowe, certyfikaty bezpieczeństwa, przy-

należność do izb zawodowych) w przypadku usług profesjonalnych ma za zadanie ograniczyć zjawisko negatywnej selekcji i ryzyka moralnego. Działania regulacyjne na rynku usług są podejmowane także, aby ograniczyć tzw. koszty zewnętrzne, które ponoszą osoby trzecie (np. upadek banku przyczyni się do spadku zaufania usługobiorców do całego systemu bankowego) (szerzej: Mangiało, 2007, s. 92). Stopień regulacji sektora usług przedstawiono w tabeli 1.1.

Tabela 1.1. Stopień regulacji sektorów usługowych a usługi komunalne

Ograniczenia dotyczące wejścia	Ograniczenia w swobodzie działalności	
	niskie	wysokie
Niskie	<ul style="list-style-type: none"> – usługi hotelarskie – usługi budowlane – transport morski – transport drogowy – transport rzeczny 	<ul style="list-style-type: none"> – usługi dystrybucyjne, w tym komunalne, w zakresie wodociągowo-kanalizacyjnym
Wysokie	<ul style="list-style-type: none"> – usługi pocztowe biznesowe – usługi kurierskie – komunikacja komórkowa 	<ul style="list-style-type: none"> – usługi finansowe – transport lotniczy – telekomunikacja stacjonarna – usługi profesjonalne – usługi edukacyjne – usługi świadczone przez szpitale – powszechne usługi pocztowe – transport kolejowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sapir (1993).

Instrumenty regulacji rynku oddziałują na proces wejścia na rynek nowych firm oraz odnoszą się do nadzoru już istniejących podmiotów na danym rynku. Rynek usług jest przedmiotem regulacji obu typów, ale w różnym stopniu. Wysokim stopniem regulacji obu rodzajów charakteryzują się usługi finansowe, transport kolejowy i lotniczy, telekomunikacja, usługi profesjonalne, usługi edukacyjne, usługi świadczone przez szpitale oraz pocztowe. W zasadzie wolne od regulacji są usługi budowlane, hotelarstwo oraz usługi księgowo. W sektorze usług dystrybucji (m.in. zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków) regulacja przejawia się przez kontrolę funkcjonowania na tym rynku już działających podmiotów, podczas gdy usługi kurierskie, transport kolejowy pasażerów i towarów, telekomunikacja komórkowa poddane są w większym stopniu ograniczeniom utrudniającym wejście (często bariery naturalne) na rynek niż wpływającym na zachowanie się podmiotów na tym rynku.

Bariery naturalne wynikają z charakteru i specyfiki działalności w danym sektorze. W przypadku rynku usług można je podzielić na koszty utopione (*sunk cost*) oraz efekty skali/zakresu. Koszty utopione to takie, które nie mogą być wycofane w przypadku decyzji o wyjściu z rynku. Mogą one przybrać formę kosztów materialnych lub niematerialnych. Typowym materialnym kosztem utopionym są te związane z budową infrastruktury (np. sieć wodociągowa) niezbędnej do świadczenia usług (zob. tabela 1.2).

Charakter niematerialnego kosztu utopionego na rynku usług ma wyrobienie dobrego imienia (reputacji). Klienci lojalni wobec danej marki rzadko decydują się na zmianę dotychczasowego dostawcy usług, dlatego że ponoszą z tego tytułu dodatkowe obciążenia. Koszty zmiany usługodawcy mogą mieć charakter finansowy, ale również psychologiczny, emocjonalny i społeczny. Wśród podstawowych kosztów w literaturze wymieniane są koszty zerwania ciągłości świadczonej usługi (utracone korzyści i przywileje), brak pewności co do jakości nowej usługi, koszty nauki (dopasowania się do oferty nowego usługodawcy i zapoznania się z nowymi procedurami), koszty utopione (poświęcony czas, pieniądze, wysiłek na znalezienie nowego usługodawcy) (Jones i in., 2002, s. 441–450).

Tabela 1.2. Koszty utopione na rynku usług

Koszty materialne	Korzyści skali	
	niskie	wysokie
Niskie	<ul style="list-style-type: none"> – transport drogowy – transport rzeczny – usługi dystrybucyjne – usługi budowlane – usługi hotelarskie – usługi kurierskie – usługi profesjonalne 	<ul style="list-style-type: none"> – usługi dystrybucyjne, w tym komunalne w zakresie wodociągowo-kanalizacyjnym
Wysokie	<ul style="list-style-type: none"> – transport lotniczy – transport morski – usługi zdrowotne – usługi finansowe 	<ul style="list-style-type: none"> – telekomunikacja stacjonarna – telekomunikacja komórkowa – transport kolejowy – usługi pocztowe

Źródło: opracowanie własne.

W literaturze występuje zgodność co do tego, że konkurencja przybiera cztery struktury rynkowe: konkurencję doskonałą, konkurencję monopolistyczną, oligopol oraz monopol. Siła konkurencji na danym rynku jest skorelowana z barierami wejścia oraz elastycznością cenową popytu. Identyfikacja poszczególnych typów rynków odbywa się w wyniku analizy liczby firm