



I Polski Kongres Prawa Konkurencji

Tworzenie konkurencji w branżach z monopolem naturalnym

Bożena Borkowska



I Polski Kongres Prawa Konkurencji

Tworzenie konkurencji w branżach z monopolem naturalnym

Bożena Borkowska

Draft Paper.
Please do not quote

Bożena Borkowska*

Tworzenie konkurencji w branżach z monopolem naturalnym

Spis treści:

- I. Uwagi wstępne
- II. Teoretyczne przesłanki nowej regulacji branż z monopolem naturalnym
- III. Efekty promowania konkurencji w branżach z monopolem naturalnym
- IV. Zakończenie

Streszczenie

Państwowa regulacja rynków zmierzająca do zabezpieczenia konkurencji ma długą tradycję w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej. Natomiast państwowa regulacja rynków zmierzająca do stworzenia konkurencji w branżach z monopolem naturalnym jest praktyką stosunkowo nową i kontrowersyjną. Na poziomie teoretycznym - jak wykazuje autorka - sporne okazują się hipotezy wyłaniające się z koncepcji ekonomicznych, które można uznać za źródła intelektualne nowej regulacji branż z monopolem naturalnym. Na poziomie empirycznym kontrowersje budzą rezultaty nowej regulacji. Analiza tych zagadnień prowadzi autorkę do wniosku, że w omawianych branżach mamy do czynienia z eksperymentem testującym nowe hipotezy ekonomiczne, o trudnych do przewidzenia rezultatach.

Słowa kluczowe: regulacja, monopol naturalny, konkurencja

I. Uwagi wstępne

Jeszcze trzy dekady wcześniej, w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej w branżach: gazowej, elektroenergetycznej, telekomunikacyjnej, elektroenergetycznej, kolejowej i wodno-kanalizacyjnej działało jedno, pionowo zintegrowane przedsiębiorstwo. Podstawowym argumentem wysuwany na rzecz takiej struktury branży było twierdzenie, że w branżach tych występują rosnące korzyści skali a zatem jedno przedsiębiorstwo może zaspokoić popyt rynkowy po najniższym koszcie przeciętnym. Był to więc argument

** Prof. UE dr hab. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

wskazujący na naturalny charakter tych monopolii, a zarazem na potencjalne korzyści monopolistycznej struktury rynku z punktu widzenia efektywności produkcyjnej¹. W normatywnym nurcie ekonomii neoklasycznej taka struktura branży jest oceniana jako przejaw zawodności rynku, która może zostać skorygowana za pomocą interwencji państwa, prowadzącej do rozwiązania second – best względem rynkowej alokacji. Takie podejście, idealizujące sferę polityki, wsparte modelami ustalania cen w warunkach monopolu naturalnego dostarczyło argumentów na rzecz dwóch, równoważnych interwencji państwa na zmonopolizowanych rynkach:

- 1) regulacji cen i zysków prywatnego monopolu naturalnego w celu ich zbliżenia do poziomu wolnokonkurencyjnego,
- 2) nacjonalizacji przedsiębiorstwa i bezpośredniego kontrolowania jego działalności.

W obydwu przypadkach regulacja miała ograniczyć siłę rynkową monopolistów i zabezpieczyć konsumentów przed utratą renty ekonomicznej. Pierwsze rozwiązanie zostało zastosowane w USA, natomiast drugie w Europie Zachodniej. Umożliwiło to podjęcie badań i sprawdzenie hipotez sformułowanych na gruncie tradycyjnej teorii regulacji, a w szczególności hipotezy o zdolności państwa do skorygowania błędów rynku. Wyniki testów dostarczyły świadectw empirycznych uprawniających nie tylko do podważenia hipotezy, że aktywność państwa w zmonopolizowanych branżach ograniczyła siłę rynkową działających tam przedsiębiorstw. Wyniki badań zwróciły także uwagę, na uwikłanie procesu regulacji w sieć zależności różnych zjawisk ekonomicznych, politycznych i społecznych, na napięcia między regulacją a postępem technologicznym, na znaczenie idei i działań grup interesu w procesie kształtowania instytucji regulacji branż z monopolem naturalnym². Dało to podstawy z jednej strony do podania w wątpliwość możliwość antycypowania polityki regulacji i jej skutków, z drugiej strony zaś do wysunięcia hipotezy o zawodności państwowej regulacji jako mechanizmu alokacji zasobów. To odejście od przeciwstawiania zawodnego rynku doskonałemu państwu spowodowało zmianę perspektywy badawczej problemów związanych z funkcjonowaniem branż o właściwościach monopolu naturalnego. Zmiana ta polegała przede wszystkim na uznaniu, że wobec zawodności rynku i państwa niskie koszty produkcji

¹ Zwrócił na to uwagę prekursor koncepcji monopolu naturalnego, J.S. Mill, pisząc w opublikowanych w 1848 r. *Zasadach ekonomii politycznej*, że „duże oszczędności w nakładach pracy można byłoby osiągnąć, gdyby Londyn był zaopatrywany przez jednego dostawcę gazu oraz wody, a nie wielu dostawców, jak obecnie. (...) Gdyby było tylko jedno przedsiębiorstwo, mogłoby obniżyć opłaty, osiągając taką samą stopę zysku jak firmy działające obecnie”, por. J.S. Mill, *Principles of Political Economy*, Longmans, Green and Company, London 1909, s. 143, za: E.D. Lowry, *Justification for regulation: The case for natural monopoly*, „Public Utilities Fortnightly” November 1973, no 8, s. 18.

² B. Borkowska, *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

w warunkach monopolu naturalnego mają charakter potencjalny i nie są warunkiem wystarczającym efektywności takiej struktury rynków. Ponadto, uznanie zawodności państwa i rynku prowadzi do postulatu metodologicznego zalecającego komparatywną analizę niedoskonałych instytucji rynku i państwowej regulacji jako urzędzeń mających wpływ na efektywność działania branż z monopolem naturalnym. W odniesieniu do alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych w branżach z monopolem naturalnym komparatywnej analizy wymagają instytucje regulacji i rynku porównywane z punktu widzenia możliwości przewyższenia problemów związanych z niedoskonałą i asymetryczną informacją oraz oportunistycznym stron kontraktów rynkowych i kontraktu regulacyjnego zawieranego pomiędzy agencją regulacyjną i regulowanymi przedsiębiorstwami.

W świetle tak zarysowanej perspektywy badawczej nową regulację branż z monopolem naturalnym, zwaną regulacją sektorową, można traktować jako alternatywę rozwiązań tradycyjnych. Alternatywa ta polega na restrukturyzacji przedsiębiorstw zasiedziałych, zastosowaniu nowych narzędzi regulacji, wprowadzeniu konkurencji w niektórych segmentach branży i ograniczeniu regulacji do monopolu rezydualnego (sieciowego). Zgodnie z założeniami tak zaprojektowana reforma omawianych branż ma spowodować wzrost efektywności działania poszczególnych przedsiębiorstw i całych branż. Założenie to należy potraktować jako zdanie testowe wymagające sprawdzenia. Problem jednak w tym, że okres jaki upłynął od zainicjowania nowej regulacji branż z monopolem naturalnym jest stosunkowo krótki, co utrudnia wyjaśnianie obserwowanych faktów. Trudność polega także na tym, że na gruncie koncepcji nowej regulacji branż zmonopolizowanych nie ustalono jaki zakres konkurencji jest tym „właściwym”, jaka struktura branży jest tą „pożądaną”. Wydaje się jednak, że można podjąć wstępnie próbę powiązania faktów z hipotezami i ich uprawdopodobnienia lub podania w wątpliwość. Taki jest cel niniejszego opracowania w odniesieniu do nowej regulacji branż z monopolem naturalnym, której fundamentem jest stworzenie konkurencji w tych branżach. Jego realizację warto rozpocząć od refleksji nad źródłami intelektualnymi nowej regulacji branż z monopolem naturalnym.

II. Teoretyczne przesłanki nowej regulacji branż z monopolem naturalnym

Jak zauważył J.R. Hicks, ponieważ ekonomia zajmuje się zmieniającym się światem to „teoria, która daje dobre wyjaśnienie dziś, może dawać złe wyjaśnienie w innym okresie. Zatem możemy kiedyś odrzucić nasze teorie nie dlatego, że są złe ale dlatego, że stały się

nieadekwatne”³. W odniesieniu do branż z monopolem naturalnym, ta zmienność świata, o której pisał Hicks, dała o sobie znać w latach 70. XX w. wywołując skutki dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, w USA, kraju o wieloletniej tradycji regulacji prywatnych monopolii naturalnych, można mówić o początkach destabilizacji instytucji regulacji tych branż. Dotyczyło to przede wszystkim elektroenergetyki i telekomunikacji, przy czym powody w każdej z nich były inne. W branży elektroenergetycznej źródłem zmian był szok naftowy. Wzrost cen energii naruszył interesy wielu grup, mobilizując niektóre z nich do podjęcia działań zbiorowych. Spowodował także wzrost zainteresowania polityków branżą, zwiększając ich podatność na wpływy grup interesu i stwarzając im możliwość osiągnięcia renty politycznej. Dodatkowo, zmiany w otoczeniu ideologicznym elektroenergetyki spowodowały, że w działania na rzecz reformy branży zaangażowały się grupy nacisku deklarujące aktywność na rzecz ochrony środowiska. Ostatecznie, dekada kryzysu paliwowego przyniosła propozycje reformy branży elektroenergetycznej, która zgodnie z projektem ustawy z 1978 r., Public Utilities Regulatory Policies Act (PURPA), zakładała m.in.⁴:

- wprowadzenie nowej metody kalkulacji taryf,
- wprowadzenie zakazu udzielania rabatów hurtowych nabywcom energii elektrycznej,
- wyodrębnienie nowego segmentu rynku, obrotu energią, za pomocą oddzielenia dystrybucji energii od jej sprzedaży,
- wprowadzenie standardów dostępu stron trzecich do sieci energetycznej,
- zobowiązanie przedsiębiorstw elektroenergetycznych do zakupu energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych i produkowanej w kogeneracji.

Kongres zatwierdził PURPA w wersji, w której zakres reformy branży został ograniczony do stworzenia rynku energii produkowanej z nowych źródeł, w związku z rosnącymi cenami paliw kopalnych i rosnącym zainteresowaniem ochroną środowiska. Z drugiej strony jednak, biorąc pod uwagę przeprowadzoną w latach 90. XX w. restrukturyzację branży można twierdzić, że niezamierzonym skutkiem PURPA było powstanie nowej grupy interesu – niezależnych producentów energii – która naciskała na wprowadzenie zmian instytucjonalnych umożliwiających niezależnym producentom konkurowanie z

3 J.R. Hicks, *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 1976, w: O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 389.

4 T.J. Brennan i in., *A Shock to the System: Restructuring American's electricity industry*, Resources for the Future, Washington (D. C.) 1996.

przedsiębiorstwami, które dotychczas monopolizowały produkcję, przesyłanie i dystrybucję energii.

Z kolei zmiany w regulacji branży telekomunikacyjnej w USA można powiązać z postępem technologicznym w tej dziedzinie i w konsekwencji z rosnącą liczbą i siłą nacisku grup zainteresowanych zniesieniem barier wejścia na rynki sprzętu i usług telekomunikacji. W rezultacie, w 1974 r. przeciwko American Telephone and Telegraph Company (AT&T) prowadzonych było 35 postępowań antymonopolowych, w wyniku których sąd zalecił podział przedsiębiorstwa⁵.

Po drugie, napięciom na poziomie instytucji regulacji towarzyszyły spory teoretyczne dotyczące zarówno koncepcji monopolu naturalnego jak i roli państwa oraz mechanizmu rynkowego w branżach z monopolem naturalnym. Autorami nowych koncepcji są przede wszystkim ekonomiści, którzy w latach 70. i na początku lat 80. XX w. pracowali w Bell Laboratories będącej jednostką badawczą, działającą w grupie kapitałowej AT&T. Co jednak istotne, wnioski wyłaniające się z tych koncepcji, dotyczące regulacji branż z monopolem naturalnym, są dyskusyjne. W celu uzasadnienia tego stanowiska koncepcje te zostaną pokrótce omówione.

W odróżnieniu od tradycyjnej (neoklasycznej) definicji monopolu naturalnego przyjmującej, że warunkiem koniecznym występowania monopolu naturalnego są rosnące korzyści skali w całym przedziale produkcji rynkowej, nowa koncepcja wyjaśnia istnienie tej formy rynku za pomocą subaddytywności funkcji kosztów⁶.

Funkcja kosztów jest subaddytywna względem ilości produkowanego dobra q , jeżeli dla dowolnej i dla wszystkich ilości produkcji spełnione jest

gdzie $LTC(q)$ oznacza ciąglą i różniczkowalną funkcję długookresowego kosztu produkcji danego dobra w ilości q .

Powyższy warunek jest warunkiem koniecznym i wystarczającym najniższych kosztów produkcji ponoszonych przez jedno przedsiębiorstwo. Co jednak istotne, oznacza on, że jedna firma może produkować dane dobro po najniższym koszcie przeciętnym nie tylko wówczas

⁵ G.W. Brock, *The regulatory change in telecommunication. The dissolution of AT&T*, w: *Regulatory Reform. What actually happened*, eds. L.W. Weiss, M.W. Klass, Little Brown, Boston 1986, s.226-227. Podział AT&T nastąpił dopiero w 1984 r.

⁶ W.J. Baumol, E.E. Bailey, R.D. Wilig, *Weak invisible hand theorem on the sustainability of multiproduct natural monopoly*, „The American Economic Review”, 1977, vol. 67, no 3; B. Borkowska, *Regulacja ...*, op. cit. s. 18- 25.

gdy występują rosnące korzyści skali ale także wtedy gdy koszt przeciętny rośnie. Zależność pomiędzy subaddytywnością funkcji kosztów i korzyściami skali ilustruje rys.1, na którym krzywa $LTC(q)/q$ przedstawia długookresowy koszt przeciętny jednej firmy, natomiast krzywa $2LTC(q)/q$ przedstawia długookresowy koszt przeciętny produkcji dobra przez dwie firmy o takiej samej funkcji kosztów. Z rysunku wynika, że każdą wielkość produkcji $q > q_2$ efektywniej wytworzą dwie firmy niż jedna. Z kolei dla każdego $q < q_2$ najniższe koszty produkcji poniesie jedna firma. Zatem funkcja kosztów jest subaddytywna dla $0 < q < q_2$, a rosnące korzyści skali występują przy mniejszej ilości produkcji, tj. dla $0 < q \leq q_1$.

Rys. 1. Subaddytywność funkcji kosztów a rosnące korzyści skali

W ujęciu współczesnym przez monopol naturalny należy zatem rozumieć branżę, w której jedno przedsiębiorstwo może zaspokoić popyt rynkowy po niższym koszcie niż jakakolwiek kombinacja większej liczby przedsiębiorstw, przy czym ta przewaga niskich kosztów jednej firmy wynika z subaddytywności funkcji kosztów. Graficznie, monopol naturalny można zilustrować jak na rys. 2, na którym linia popytu D , przecina krzywą kosztu przeciętnego $LTC(q)/q$ przy malejących korzyściach skali i wielkości produkcji $q_B < q_2$ mieszczącym się w przedziale, w którym funkcja kosztów jest subaddytywna.

Rys. 1. Monopol naturalny w ujęciu współczesnym

Należy zauważyć, że rys. 2 przedstawia jeden z możliwych przypadków monopolu naturalnego, rozważanych przez autorów, a mianowicie taki gdy firma działająca na rynku ustalając cenę P_B zabezpiecza się przed wejściem innych firm i utrzymuje pozycje monopolisty. Jest to więc przypadek, w którym zakłada się, że silne zagrożenie potencjalną konkurencją spowoduje, iż na rynku monopolu naturalnego ukształtuje się długookresowa równowaga z jedną firmą, wytwarzającą po najniższym koszcie przeciętnym i osiągającą zysk normalny. Wyłania się stąd sugestia, że nieregulowany monopol naturalny może działać efektywnie pod warunkiem, silnego zagrożenia potencjalna konkurencją. Wymaga to jednak spełnienia następujących warunków:

- 1) wejścia i wyjścia z rynku są wolne,
- 2) potencjalni konkurenci mogą wytwarzać takie samo dobro jak firma zasiedziała,
- 3) monopolista i potencjalni konkurenci mają dostęp do tej samej technologii.

Nie trudno zauważyć, że pierwszy warunek jest trudny do spełnienia na jakimkolwiek rynku, a przede wszystkim w branżach z monopolem sieciowym, dla których charakterystyczne są wysokie koszty zatopione, związane z inwestycjami w infrastrukturę. Można zatem twierdzić, że hipoteza wysunięta przez autorów nowej koncepcji monopolu naturalnego głosząca, że zagrożenie potencjalną konkurencją spowoduje, iż nieregulowana firma zasiedziała będzie działać efektywnie i osiągać zerowy zysk ekonomiczny jest rezultatem zastosowania metody idealizacji, polegającej na zbudowaniu modelu abstrahującego od konkretnych właściwości modelowanego zjawiska. Podobna uwaga nasuwa się w odniesieniu

do koncepcji rynków spornych, w takim stopniu w jakim koncepcje tą próbuje się zastosować do monopolu naturalnego.

W. Baumol, J. Panzar i R. Willig⁷ przyjęli, że rynek jest sporny jeśli ma on strukturę oligopolu lub monopolu ale rezultaty działania firm są zbliżone do tych, które są osiągnane w warunkach doskonałej konkurencji. Warunkiem wystąpienia rynku spornego są przede wszystkim wolne wejścia i darmowe wyjścia. Wolne wejście na rynek oznacza, że przedsiębiorstwa wchodzące na rynek mogą wytwarzać produkt po takim samym koszcie jak firma (firmy) zasiedziała. Z kolei darmowe wyjście oznacza, że koszty zatopione są zerowe. Założeń tych a więc i koncepcji rynków spornych nie można odnieść do monopolu sieciowych. Warto jednak zwrócić uwagę, że hipotezę teorii rynków spornych o braku jednoznacznej zależności pomiędzy liczbą konkurentów i poziomem cen oraz zysków próbuje się uprawdopodobnić wskazując na lotnicze przewozy pasażerskie. W branży tej możliwości przenoszenia nakładów kapitałowych między trasami, wynajęcia samolotu na krótki okres oraz sprzedaży używanego samolotu z jednej strony pozwalają firmom ograniczyć koszty zatopione, z drugiej strony zaś powodują, że na trasach na których występuje monopol lub oligopol realne okazuje się zagrożenie potencjalną konkurencją.

Pomimo wątpliwości odnośnie do aplikacyjnych walorów koncepcji rynków spornych warto odnotować jej znaczenie inspirujące w poszukiwaniu nowych rozwiązań problemów związanych z występowaniem monopolu naturalnych. Jeśli bowiem przyjąć, że konieczność poniesienia wysokich kosztów zatopionych powstrzymuje potencjalną konkurencję od wejścia do zmonopolizowanej branży to nasuwa się sugestia nowej regulacji, która spowoduje, że rynki w tych branżach staną się rynkami silnie spornymi. Podstawowe zasady tak ukierunkowanej reformy branż z monoplem naturalnym sformułowała E. Bailey, proponując⁸:

- wyodrębnienie z firmy zasiedziałej aktywów o wysokich kosztach zatopionych (sieci przesyłowej) i ich przejęcie przez rząd, władze lokalne lub konsorcjum przedsiębiorstw,
- w przypadku publicznej własności sieci przesyłowej jej operator powinien zostać wyłoniony w wyniku aukcyjnej sprzedaży prawa do działania w segmencie zmonopolizowanym,

⁷ W. Baumol, J. Panzar, R. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1982

⁸ E.E. Bailey, *Contestability and the design of regulatory and antitrust policy*, *American Economic Review* May 1981, vol. 72, no.2.

- ułatwienie wejścia na rynek nowym firmom za pomocą usuwania prawnych barier wejścia i wyjścia z rynku,
- jednoczesne uwolnienie cen i wejść na rynkach potencjalnie konkurencyjnych,
- zapewnienie równego dostępu do sieci przesyłowej podmiotom działającym w branży za pomocą prawnej ochrony równości stron negocjujących cenę i inne warunki dostępu do sieci. Alternatywnym rozwiązaniem jest regulowanie ceny dostępu do sieci,
- tworzenie bodźców do wprowadzenia nowych technologii o niskich kosztach zatopionych.

Powyższa lista zasad reformy branż z monopolem naturalnym wyraźnie wskazuje, że jej celem nie jest otwarcie branży na potencjalną konkurencję ale jej restrukturyzacja w branżę z niedoskonale konkurencyjnymi rynkami i rezydualnym monopolem naturalnym. Trudno ustalić na ile koncepcja reformy branż zmonopolizowanych zaproponowana przez E. Bailey zainspirowała polityków. Z drugiej strony jednak, biorąc pod uwagę akty prawne i praktyczne rozwiązania zarówno w USA, Unii Europejskiej jak i wielu innych krajach na świecie nie trudno zauważyć analogie pomiędzy koncepcją E. Bailey i kierunkiem reformy branż z monopolem naturalnym. Mogły mieć na to wpływ wydarzenia w Wielkiej Brytanii, na które zwraca uwagę J. Burton⁹. Z relacji autora wynika bowiem, że reforma branż zmonopolizowanych, zainicjowana w latach 80. XX w. w Wielkiej Brytanii, była inspirowana ideami wolnorynkowymi i początkowo koncentrowała się na prywatyzacji i deregulacji monopoli, bez ich uprzedniej restrukturyzacji. Dotyczyło to dwóch przedsiębiorstw, British Telecom (BT) oraz British Gas (BG), które zostały sprywatyzowane odpowiednio w 1984 r. i 1986 r., co można traktować jako początek eksperymentu testującego hipotezę głoszącą, że prywatyzacja i deregulacja branż z monopolem naturalnym umożliwi w tych branżach rozwój konkurencji¹⁰. Eksperyment ten nie był jednak kontynuowany gdyż pod wpływem raportu zamówionego przez rząd brytyjski, przygotowanego przez S. Littlechild'a¹¹, BT i BG zostały objęte nową regulacją cen, określaną mianem regulacji pułapu cenowego (price cap regulation). Natomiast nowa regulacja pozostałych branż z monopolem naturalnym (elektroenergetyki, transportu kolejowego, branży wodnokanalizacyjnej) została poprzedzona

9 J. Burton, *The competitive order or ordered competition?: The „UK model” of utility regulation in theory and practice*, Public Administration, vol. 75, Summer 1997, s. 157-188.

10 Był to w pewnym sensie eksperyment „wymuszony” gdyż restrukturyzację BT blokował menedżment przedsiębiorstwa, por. J. Burton, *The competitive ...*, wyd. cyt. s. 169.

11 S.C. Littlechild, *Regulation of British Telecommunications Profitability*, HMSO, London 1983. Littlechild jest uważany za architekta brytyjskiego modelu reformy utilities.

ich restrukturyzacją. Warto jednak zauważyć, że koncepcja S. Littlechild'a jest koncepcją regulacji prokonkurencyjnej, polegającej na ułatwianiu nowym podmiotom wejścia na zamknięty dotychczas rynek, przy jednoczesnym nałożeniu na firmę zasiedziałą ograniczeń swobody działania. Zaprojektowane w jej ramach rozwiązania wyraźnie nawiązują do zasad reformy branż z monopolem naturalnym, które zaproponowała E. Bailey, a jednocześnie zawierają wiele elementów pragmatycznych, co prawdopodobnie spowodowało, że brytyjski model nowej regulacji branż z monopolem naturalnym stanowił benchmark dla wielu innych krajów podejmujących reformę w tych branżach.

Podstawowe argumenty wysuwane na rzecz nowej regulacji omawianych branż sprowadzają się do podkreślenia zalet konkurencji w kilku aspektach. Po pierwsze, w tworzeniu bodźców do redukcji X-nieefektywności w firmie zasiedziałej oraz wprowadzenia nowych technologii i produktów. Po drugie, w przewyżczeniu ograniczeń informacyjnych regulatora za pomocą zastosowania konkurencji porównawczej (yardstick competition) w regulacji monopolu lokalnych lub aukcyjnej sprzedaży prawa do działalności operacyjnej na zmonopolizowanym rynku. Po trzecie, w ograniczeniu ryzyka regulacyjnego oraz zagrożenia przechwycenia regulacji przez grupy o specjalnych interesach wraz z rozwojem efektywnej konkurencji. Problem jednak w tym, czy takie rezultaty są możliwe do osiągnięcia w wyniku reformy w omawianych branżach.

Wątpliwości odnośnie do efektywnościowych konsekwencji nowej regulacji branż z monopolem naturalnym pojawiają się w świetle koncepcji kosztów transakcyjnych O. Williamsona¹². Przyjmując, że transakcje między przedsiębiorstwami mogą być koordynowane za pomocą mechanizmu rynkowego, umów dwustronnych lub w ramach pionowo zintegrowanego przedsiębiorstwa, Williamson stawia problem ustalenia, która z wymienionych form koordynacji transakcji umożliwi zminimalizowanie kosztów transakcyjnych rozumianych jako koszty zawarcia i zrealizowania transakcji. Zmierzając do rozwiązania tego problemu autor przyjął, że czynnikami, które mają wpływ na poziom kosztów transakcyjnych są;

- specyficzność zasobów zaangażowanych w transakcje, będąca wielkością odnoszoną do stopnia w jakim dany zasób może zostać zastosowany alternatywnie, bez pomniejszenia jego produktywności,
- częstotliwość zawierania transakcji,

12 O. E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism.: Firms, markets, relational contracting*, The Free Press, New York 1985

- ograniczona racjonalność osób, oznaczająca, że ze względu na ograniczenia poznawcze i ograniczoną zdolność zebrania i przetworzenia informacji, osoby gospodarujące, dokonując wyborów, nie biorą pod uwagę wszystkich obiektywnych zależności i pozostają pod wpływem subiektywnych ograniczeń informacyjnych,
- skłonność osób do oportunistyki, rozumianej jako podstępne działanie polegające na ukrywaniu i zniekształcaniu informacji w celu przechwycenia renty drugiej strony kontraktu.

Jeśli zasoby są niespecyficzne, a więc mają wiele alternatywnych zastosowań, to zdaniem Williamsona minimalizacji kosztów transakcyjnych służyć będzie rynkowa forma koordynacji transakcji. Jeśli nawet współdziałanie przedsiębiorstw ma charakter względnie długotrwały, to może być koordynowana za pomocą sekwencji krótkookresowych kontraktów, ponieważ konkurencja na rynku zabezpiecza uczestników transakcji przed oportunistyką stron i próbą przechwycenia korzyści kontrahenta. Wraz ze wzrostem specyficzności zasobów zaangażowanych w transakcje, rośnie znaczenie dwustronnych (lub trójstronnych) kontraktów i koordynacji transakcji w ramach jednego przedsiębiorstwa. Specyficzność zasobów powoduje bowiem, że rośnie współzależność stron kontraktu i pojawia się pokusa renegocjowania warunków kontraktu, właściciel specyficznego zasobu może naciskać na wzrost ceny dostarczanego produktu, natomiast odbiorca może dążyć do jej obniżenia, w porównaniu z poziomem uzgodnionym pierwotnie w umowie. Zatem w sytuacji dwustronnej zależności wyłaniającej się po podpisaniu kontraktu, uczestnicy transakcji dążą do przechwycenia renty. Ograniczeniu oportunistyki stron kontraktu i związanych z tym kosztów transakcyjnych, mogą służyć długookresowe kontrakty lub, w przypadku wysoce specyficznych zasobów, których koszt alternatywny jest zerowy, integracja pionowa. Jak twierdzi Williamson, gdy występują specyficzne aktywa konkurencja z wieloma uczestnikami zostanie zastąpiona monopolizacją rynku.

Jeśli zatem przyjąć, że sieci: kolejowa, gazowa, wodociągowa, elektroenergetyczna są zasobami wysoce specyficznymi, których koszt alternatywny jest zerowy, to w świetle koncepcji Williamsona, minimalizacji kosztów transakcyjnych sprzyjałaby monopolistyczna struktura tych branż. Oczywiście hipoteza ta może budzić wątpliwości. Można bowiem twierdzić, że integracja przedsiębiorstw prowadząca do monopolizacji branży spowoduje, że koszty takiej struktury branży, ze względu na niską efektywność działania monopolisty mogą przewyższać korzyści związane z ograniczeniem oportunistyki. W związku z tym warto przytoczyć podsumowanie wyników badań empirycznych, testujących hipotezę odnośnie do

czynników wpływających na formy koordynacji transakcji, które P. Klein przedstawił w formie następujących konkluzji¹³:

- specyficzność zasobów jest istotnym czynnikiem wpływającym na integrację przedsiębiorstw,
- pomiędzy specyficznością zasobów i pionową integracją przedsiębiorstw występuje korelacja a nie zależność przyczynowo skutkowa,
- w przypadku wysokiej specyficzności zasobów i rynkowej koordynacji transakcji występuje problem niedoinwestowania branży.

Ostatnia konkluzja Kleina zwraca uwagę, że w warunkach współzależności przedsiębiorstw i rynkowej koordynacji transakcji niepewność behawioralna powoduje, że słabną bodźce do inwestowania u obydwu stron transakcji. Każda z nich ryzykuje bowiem, że w razie oportunistycznego postępowania drugiej strony transakcji może utracić część renty lub możliwość odzyskania poniesionych nakładów. Zatem koordynacja transakcji między firmami za pomocą rynku lub umów dwustronnych może powodować niedoinwestowanie branży. Natomiast integracja przedsiębiorstw, powodując ograniczenie oportunistycznego postępowania kontrahentów, wzmacnia bodźce do produktywnego wykorzystania zasobów. Korzyści z koordynacji decyzji inwestycyjnych będą przewyższać koszty, związane z kontrolą połączonych przedsiębiorstw, zwłaszcza wtedy gdy zasoby firm są komplementarne. Ujmując regulację jako niekompletny kontrakt zawarty między przedsiębiorstwem i agencją regulacyjną oraz zakładając, że mamy do czynienia z branżą o specyficznych zasobach i skłonnością stron transakcji do oportunistycznego postępowania, można twierdzić, że problemy oportunistycznego postępowania i niedoinwestowania przesuną się z poziomu rynków i przedsiębiorstw na poziom relacji: regulator i regulowane przedsiębiorstwa.

Z powyższych rozważań wynika zatem, że ekonomia nie dostarcza jednoznacznych argumentów na rzecz tworzenia konkurencji w branżach z monopolem naturalnym. Można raczej mówić, że mamy do czynienia z wiązką hipotez, które są sprawdzane wraz z kontynuowaną reformą. Wśród nich zasadnicze znaczenie wydają się mieć dwie konkurencyjne hipotezy: jedna głosząca, że uruchomienie mechanizmu konkurencji w branżach z monopolem naturalnym spowoduje wzrost efektywności produkcyjnej i alokacyjnej; druga, głosząca, że restrukturyzacja branż z monopolem naturalnym spowoduje wzrost kosztów transakcyjnych oraz niedoinwestowanie branż. Problemy ze sprawdzeniem tych hipotez są przedmiotem rozważań w kolejnym punkcie niniejszego opracowania.

¹³ P.G. Klein, *The make-or buy-decision: Lessons from empirical studies*, w: *Handbook of Institutional Economics*, eds. C. Menard, M.M. Shirley, Springer, Dordrecht 2005

III. Efekty promowania konkurencji w branżach z monopolem naturalnym

Testowanie hipotez formułowanych na gruncie koncepcji nowej regulacji branż z monopolem naturalnym nasuwa trudności w związku z realizowanymi w tych branżach inwestycjami, finansowanymi ze środków publicznych. W Polsce dotyczy to wszystkich omawianych branż, chociaż skala inwestycji w infrastrukturę jest zróżnicowana. Kolejna trudność sprawdzania hipotez powstaje w związku ze stosunkowo krótkim okresem realizacji reformy omawianych branż oraz przyjęciem różnych rozwiązań w poszczególnych krajach dotyczących zakresu demonopolizacji poszczególnych rynków i narzędzi regulacji. Za przykład może posłużyć branża wodno-kanalizacyjna, w przypadku której w:

- Wielkiej Brytanii, po podzieleniu przedsiębiorstwa państwowego na spółki posiadające monopol lokalny zastosowano regulację opartą na tzw. konkurencji porównawczej (yardstick competition).
- Francji, w usługach dostarczania wody wprowadzono na szeroką skalę system koncesjonowania, przy zastosowaniu dwóch rodzajów kontraktów. W przypadku kontraktów 10-letnich, władze komunalne oferują koncesję na zarządzanie siecią wodociągową zachowując jej publiczną własność. Natomiast druga forma kontraktowania obejmuje okres 25 lat i wówczas operator zarządzający siecią uzyskuje również uprawnienia właściciela aktywów kapitałowych.
- Polsce, branża jest zdominowana przez tradycyjnie działające monopole lokalne będące własnością komunalną. Do nielicznych należą przypadki tworzenia spółek z kapitałem prywatnym, które zawierają z władzami komunalnymi kontrakty na zarządzanie siecią wodociągową.

Omówiony zakres zmian wskazuje wyraźnie, że w branży wodno-kanalizacyjnej chodzi raczej o udoskonalenie metod regulacji niż o reformę, w wyniku której w branży powstaną konkurencyjne rynki. Uwaga ta, w połączeniu z wcześniejszymi, dotyczącymi trudności testowania hipotez nowej regulacji omawianych branż prowadzi do wniosku, że hipotezy te można próbować sprawdzać analizując skutki reformy dwóch branż: telekomunikacji i elektroenergetyki. Dla obydwu branż charakterystyczna jest bowiem restrukturyzacja firm zasiedziałych, polegająca na oddzieleniu działalności potencjalnie konkurencyjnej od zmonopolizowanej, regulacja cen usług świadczonych przez te przedsiębiorstwa oraz nałożenie na nie innych obowiązków związanych z regulacją branży. Pomimo tych podobieństw w początkowym etapie reformy obydwu branż, skutki jej

wprowadzenia różnią się w sposób zasadniczy, jeśli mierzyć je poziomem cen dóbr i usług świadczonych w tych branżach. W telekomunikacji charakterystyczny jest systematyczny spadek cen a w elektroenergetyce (w wielu krajach UE) ich wzrost. Powstaje zatem pytanie o przyczyny tej różnicy; czy jej źródła należy szukać w szczegółach regulacji każdej z branż, czy w odmiennym dla każdej branży otoczeniu ekonomicznym, społecznym i politycznym?

Próbując odpowiedzieć na to pytanie warto zwrócić uwagę na dwie właściwości, które wyróżniają telekomunikację, spośród wszystkich branż z monopolem naturalnym. Jedną, to wysoka dynamika postępu w zakresie technologii świadczenia usług oraz oferowanych produktów. Drugą, to objęcie telekomunikacji metaregulacją sprawowaną przez organizacje międzynarodowe. Wśród nich istotne znaczenie wydają się mieć dwa podmioty: Telecommunication Industry Association (TISA) oraz International Telecommunication Union (ITU). Pierwsza z wymienionych organizacji zrzesza przedsiębiorstwa produkujące urządzenia telekomunikacyjne i zajmuje się ich normalizacją. Natomiast ITU jest transnarodową organizacją wyspecjalizowaną ONZ, zajmującą się ustalaniem standardów w zakresie funkcjonowania i regulowania rynków telekomunikacyjnych i radiokomunikacyjnych. Członkami ITU są państwa, reprezentowane przez agendy rządowe, oraz niektóre przedsiębiorstwa z branży. Taki skład organizacji, jej działanie poza kontrolą społeczną powodują, że motywy wyborów dokonywanych na forum ITU są nietransparentne. Jednak z punktu widzenia rozważanego zagadnienia, tj. spadku cen dóbr i usług w branży telekomunikacyjnej, zasadnicze znaczenie wydaje się mieć standaryzacja sprzętu i technologii stosowanych w branży. Tego typu regulacja w warunkach występowania pozytywnego efektu sieciowego (oznaczającego, że korzyści z użytkowania systemu są tym większe dla każdego użytkownika im jest ich więcej) przyspiesza wzrost branży. Ponadto, standaryzacja produktów sprzyja obniżeniu kosztów transakcyjnych ponoszonych przez konsumentów, związanych z poszukiwaniem i zmianą dostawcy usług. Po stronie podaży skutkiem standaryzacji produktów są niższe koszty produkcji, ograniczenie możliwości różnicowania produktów i w konsekwencji możliwość nasilenia się konkurencji cenowej.

Korzyści związane ze standaryzacją technologii świadczenia usług telekomunikacyjnych to przede wszystkim uniknięcie problemów związanych z produkcją niekompatybilnych elementów, obniżka kosztów ich produkcji oraz ograniczenie ryzyka i kosztów inwestowania w nowe technologie. Należy jednak zauważyć, że standaryzacja produktów i technologii stwarza określone zagrożenia. Do podstawowych zagrożeń należy zaliczyć: ograniczenie konkurencji w zakresie innowacji oraz możliwość „zakotwiczenia” branży w technologii suboptymalnej. W związku z drugim wymienionym zagrożeniem,

zwolennicy standaryzacji kontrargumentują, wskazując na zawodność mechanizmu rynkowego jako mechanizmu selekcji optymalnych rozwiązań. Do klasycznych przykładów produktów suboptymalnych, które wyłoniły się i zdominowały rynek w wyniku konkurencji zalicza się¹⁴:

- klawiaturę QWERTY, uznawaną za produkt suboptymalny w porównaniu z klawiaturą DSK (Dvorak Simplified Keyboard),
- system rejestracji magnetowidowej VHS, uznawany za mniej efektywny od standardu Beta.

Na podstawie omówionych argumentów nasuwa się uwaga, że skutki standaryzacji produktów i technologii należy postrzegać w kategoriach relacji (trade off) pomiędzy efektywnością krótko i długookresową. Ta pierwsza zyskuje przewagę w dokonywanych wyborach ponieważ, w przeciwieństwie do drugiej możliwości, nie jest obciążona niepewnością.

Rozważając znaczenie standaryzacji produktów i technologii dla rozwoju konkurencji w branży telekomunikacyjnej, należy zwrócić uwagę na kolejne metaregulacje, których skutkiem jest uwalnianie spektrum radiowego na potrzeby rozwoju sieci i usług telekomunikacyjnych. Nie ulega wątpliwości, że w ten sposób usunięto sztucznie stworzone ograniczenia rozwoju technologii radiowych. Rosnąca podaż częstotliwości udostępnianych na potrzeby komunikacji elektronicznej okazała się czynnikiem implikującym istotne zmiany w rozwoju konkurencji w branży. Zakres i dynamika tych zmian są wprawdzie zróżnicowane w poszczególnych krajach, tym niemniej można zauważyć, że towarzyszą im¹⁵:

- wejścia nowych firm do branży, które uzyskały dostęp do podstawowego czynnika wykorzystywanego do świadczenia usług komunikacji elektronicznej,
- tworzenie sieci nowych generacji wykorzystywanych do podobnych zastosowań,
- ograniczenie znaczenia usług głosowych na rzecz zaawansowanych usług elektronicznych.

Konsekwencją tych zmian jest wyłanianie się konkurencji intermodalnej, tj. odbywającej w ramach poszczególnych technologii i pomiędzy technologiami. Stąd też przedsiębiorstwa działające za pomocą sieci mobilnej i satelitarnej konkurują ze sobą i z firmami oferującymi usługi za pomocą sieci kablowych. Konkurencja między technologiami sprzyja ograniczeniu siły rynkowej przedsiębiorstw. Podobny skutek wywołuje konkurencja na poziomie usług

14 P.A. David, *Clio and Economics of QWERTY*, American Economic Review 1985, vol. 75

15 *Telecommunication Regulation Handbook*, Tenth Anniversary Edition, The World Bank, InfoDev, 2011; H.Gruber, *The Economics of Mobile Telecommunications*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

oferowanych w pakietach o zróżnicowanych parametrach jakościowych i cenach, dostosowanych do preferencji różnych grup nabywców. Taki kierunek zmian nasuwa przypuszczenie, że branża telekomunikacyjna ewoluuje w kierunku grupy rynków, z których jedne będą działać w strukturze monopolu, inne zaś przyjmą formę oligopolu ale będą to rynki sporne (contestable markets). Ze względu na konieczność poniesienia kosztów wejścia do branży nie będą to rynki doskonale sporne, na których firmy osiągałyby wyniki na poziomie zbliżonym do wyników osiągniętych w warunkach doskonałej konkurencji¹⁶. Ich sporność może być pochodną poziomu substytucyjności oferowanych usług implikującej, że w razie podniesienia cen usług przez jedną z firm, z tańszą ofertą wejdzie konkurencja. Istotnym czynnikiem, wspierającym zarysowany powyżej kierunek zmian, wydaje się być wprowadzenie wtórnego obrotu pozwoleniami na użytkowanie częstotliwości. Płynność transakcji na tym rynku może przesądzi

o możliwościach ograniczenia kosztów zatopionych i w konsekwencji o intensywności konkurencji w branży.

Na możliwość wyłonienia się konkurencji intermodalnej w branży telekomunikacyjnej w USA wskazują G. Duncan i L. Cameron¹⁷. Autorzy modelując strukturę rynku i formę konkurencji dowodzą, że operatorzy sieci ponoszą wysokie koszty stałe – związane z inwestycjami w infrastrukturę – oraz zróżnicowane koszty marginalne. Te właściwości powodują, zdaniem autorów, że możliwości przetrwania konkurentów stosujących tę samą technologię, działających na tym samym rynku geograficznym są zróżnicowane. Jeżeli nie istnieje możliwość różnicowania produktów, to zdaniem G. Duncan'a i L. Cameron, niskie koszty marginalne ponoszone przez operatorów stałych sieci telefonicznych powodują, że na rynku lokalnym przetrwa tylko jedna firma. W przypadku operatorów sieci mobilnych i stosujących technologię satelitarną, wykorzystujących fale radiowe, gdzie koszt marginalny jest dodatni, a niekiedy rosnący, możliwa jest konkurencja między kilkoma operatorami działającymi na tym samym rynku. Predykcja formułowana przez autorów wskazuje zatem na możliwość działania w branży zarówno monopolistów jak i oligopolistów konkurujących nie tylko za pomocą oferty różnych produktów ale także za pomocą stosowania różnych technologii ich dostarczania.

¹⁶ Można twierdzić, że taki efekt konkurencji nie byłby pożądany z punktu widzenia rozwoju branży ponieważ osiągnięcie przez przedsiębiorstwa normalnego zysku ekonomicznego ograniczyłoby zdolność przedsiębiorstw do finansowania inwestycji.

¹⁷ G.M. Duncan, L.J. Cameron, *Regulation and the structure of the telecommunications industry*, w: *International Handbook on Economic Regulation*, edited by M. Crew, D. Parker, Edward Elgar, MA 2006, p.302 – 325.

Taki kierunek zmian w branży telekomunikacyjnej może jednak zostać zniekształcony w procesie przydzielania praw użytkowania częstotliwości radiowych na potrzeby świadczenia usług łączności elektronicznej. Wynika to z dążenia regulatorów do osiągnięcia wiązki celów trudnych do pogodzenia. Chodzi tu przede wszystkim o procedury aukcyjne na rezerwację częstotliwości, z których wynika, że rządy dążą do :

- przechwycenia jak największej renty oligopolistów użytkujących częstotliwości – świadczy o tym przyjęcie najwyższej ceny jako kryterium wyłonienia zwycięzcy aukcji,
- zachęcenie nowych firm do wejścia do branży w celu pobudzenia konkurencji w jej różnych segmentach.

Cele te okazują się trudne do pogodzenia ponieważ żądanie wysokiej ceny za użytkowanie częstotliwości ogranicza wejścia do branży i możliwość redukcji cen. Na problem ten wskazują wyniki ostatnich aukcji, przeprowadzonych w różnych krajach, na rezerwację częstotliwości w pasmie 800 MHz, z których wynika, że pasmo to, służące zapewnieniu powszechnego, szerokopasmowego dostępu do Internetu zostało rozdysponowane przede wszystkim wśród firm zasiedziałych¹⁸.

Na podstawie powyższych rozważań można zatem przyjąć, że nowej regulacji, zmierzającej do stworzenia konkurencji w branży telekomunikacyjnej towarzyszyły dwa zjawiska: spadek cen urządzeń i usług telekomunikacyjnych oraz odchodzenie, na wielu rynkach tworzących branżę, od monopolu w kierunku struktury właściwej konkurencji niedoskonałej. Powstaje jednak pytanie, czy można twierdzić, że pomiędzy nową regulacją branży telekomunikacyjnej i wymienionymi zjawiskami występuje zależność przyczynowo skutkowa. Próbuując odpowiedzieć na to pytanie warto ponownie zwrócić uwagę, że na poziomie koncepcyjnym, w okresie inicjowania reformy branż z monopołem naturalnym, istniało wiele analogii pomiędzy rozwiązaniami proponowanymi w ramach nowej regulacji telekomunikacji i elektroenergetyki. W obydwu branżach przyjęto bowiem, że konieczna jest restrukturyzacja przedsiębiorstw zasiedziałych (polegająca na oddzieleniu segmentów zmonopolizowanych od potencjalnie konkurencyjnych), regulacja dostępu do sieci przesyłowej/dystrybucyjnej oraz regulacja cen usług detalicznych dopóty, dopóki w segmencie tym nie powstanie skuteczna konkurencja. Problem jednak w tym, że w odróżnieniu od branży telekomunikacyjnej, zakres i tempo wdrażania reformy w elektroenergetyce, w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, były i są bardzo różne.

¹⁸ Por. *Efektywne wykorzystanie pasma 800 MHz dla zapewnienia powszechnego, szerokopasmowego dostępu do Internetu w Polsce*, Raport Departamentu Telekomunikacji MAiC, Warszawa 2014.

Wielka Brytania i Francja mogą posłużyć za przykłady krajów o krańcowo różnym przebiegu reformowania branży elektroenergetycznej.

W pierwszym z wymienionych krajów, w wyniku restrukturyzacji firmy zasiedziałej, prywatyzacji przedsiębiorstw elektroenergetycznych oraz rozwoju konkurencji w segmentach wytwarzania i obrotu, pod koniec lat 90. XX w. ceny energii elektrycznej zostały uwolnione i branża energii elektrycznej została otwarta na wejścia nowych firm. Tymczasem we Francji, branża elektroenergetyczna była i jest zdominowana przez przedsiębiorstwo państwowe Electricite de France (EdF) kontrolujące wszystkie rynki energii elektrycznej w kraju, osiągające w nich udziały na poziomie 80-90 proc. Takie różnice w reformowaniu branży elektroenergetycznej na rynkach narodowych, w początkowym okresie reformowania branży, stworzyły niektórym przedsiębiorstwom możliwość przekształcenia się w korporacje transnarodowe i uzyskania silnej pozycji rynkowej w branży, w innych krajach UE. Strategię przejęć mniejszych przedsiębiorstw w innych krajach UE od wielu lat stosowały EdF oraz spółki niemieckie: E.On i RWE powodując wzrost poziomu koncentracji w branży elektroenergetycznej. Ilustruje to przykład Wielkiej Brytanii gdzie do 2001 r., w branży elektroenergetycznej, nie działało żadne przedsiębiorstwo transnarodowe powiązane z firmą brytyjską i w segmencie wytwarzania konkurowało ze sobą wielu wytwórców. Natomiast po 2001 r., na skutek przejęć, powstało pięć pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw: PowerGen, Innogy, London/EdF, Schottish Power, Scottish and Southern¹⁹.

Rosnąca koncentracja w branży elektroenergetycznej na rynkach narodowych jest charakterystyczna dla wielu krajów UE. Jest to rezultat nie tylko przejęć

przez firmy zagraniczne ale także przejęć i fuzji, w których uczestniczą tylko przedsiębiorstwa rodzime. W konsekwencji, od kilku lat, w krajach takich jak Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy i Polska, branża elektroenergetyczna jest zdominowana przez kilka firm. Często jako „narodowe czempiony” są one chronione przed wejściem potencjalnej konkurencji²⁰ co powoduje, że nie ma bodźców do konkurowania, zwłaszcza za pomocą obniżki cen. Bez pogłębionych badań trudno wyjaśnić obserwowaną tendencję powrotu do „starej” struktury branży elektroenergetycznej. Można co najwyżej wysunąć

19M. Chick, *Electricity and Energy Policy in Britain, France and the United States since 1945*, Edward Elgar, Cheltenham 2007, s. 131.

20 J. Vasconcelos, *Postface: design and regulation of EU energy markets – between competition policy and common energy policy*, w: *Electricity Reform in Europe. Towards a Single Energy Market*, eds. J-M. Glachant and F. Levegue, Edward Elgar, Cheltenham 2009, s. 327.

hipotezę, że mamy do czynienia z reorientacją teoretyczną i praktyczną dotyczącą tworzenia jednolitego europejskiego rynku energii elektrycznej.

Początkowo realizowana koncepcja postulowała restrukturyzację firm zasiedziałyh jako sposób na ograniczenie ich siły rynkowej i stworzenie konkurencji na rynkach narodowych. Obecnie wyłania się druga koncepcja zakładająca, że tworzenie wspólnego rynku elektroenergetycznego powinno polegać na integracji rynków narodowych za pomocą poszerzenia ich zasięgu geograficznego. Zatem problemem jest tworzenie konkurencji poza rynkami narodowymi, co w praktyce wymagałoby połączenia i rozbudowy sieci przesyłowych w skali, umożliwiającej uniknięcie problemów związanych z ich przeciążeniem (congestion). Jednym z argumentów wysuwanych na rzecz tej opcji jest twierdzenie, że wobec naszej ograniczonej wiedzy konstruktywistyczne działania regulacyjne są obciążone ryzykiem spowodowania niezamierzonych skutków negatywnych²¹. Jakkolwiek jest to spostrzeżenie oczywiste to w odniesieniu do branży elektroenergetycznej można je wesprzeć świadectwami empirycznymi wskazującymi, że reforma omawianej branży realizowana w dotychczasowym kształcie nie jest eksperymentem udanym. Do świadectw tych należy zaliczyć kryzys kalifornijski w 2001 roku oraz odcięcie dostaw energii elektrycznej w Nowym Jorku i w krajach Europy Zachodniej w 2003 r. Wprawdzie w obydwu przypadkach wskazuje się na wiele przyczyn kryzysu, to jednak wśród nich zasadnicze znaczenie przypisuje się błędowi regulacji²².

Do podstawowych niedoskonałości nowej regulacji branży elektroenergetycznej, zmierzającej do stworzenia konkurencji na rynkach energii elektrycznej, zalicza się zwiększenie niepewności inwestowania w branżę²³. Można tu mówić o swoistym napięciu pomiędzy promowaniem i rozwijaniem konkurencji a ograniczaniem niepewności działania przedsiębiorstw elektroenergetycznych. Z jednej strony bowiem większa konkurencja powinna sprzyjać ograniczeniu kosztów zatopionych i związanego z tym ryzyka inwestowania. Z drugiej strony jednak, jeśli koszty poniesione stają się kosztami osieroconymi, a więc ich zwrot nie jest zabezpieczony przez państwo/regulatora, to

21 Y. Smeers, *How well can one measure market power in restructured electricity systems?*, w: *Electricity Reform ...*, op. cit. s. 211.

22 F. Wolak, *Lessons from the Californian electricity crisis*, w: *Electricity Deregulation: Choices and Challenges*, eds. J. Griffin and S. Puller, University of Chicago Press, Chicago and London 2005, s. 145-181; J. Vasconcelos, *Postface: design ...*, op. cit. s. 331; M. Chick, *Electricity and ...*, op. cit. s. 125.

23 M. Chick, *Electricity and ...*, op. cit. s. 131; P.L. Joskow, *Markets for power in the US: an interim assessment*, „The Energy Journal”, 2005, vol. 27(1), s.1-36; M.A. Crew, D. Parker, *Development in the theory and practice of regulatory economics*, w: *International Handbook on Economic Regulation*, eds. M.A. Crew and D. Parker, Edward Elgar, Cheltenham 2006, s. 17-18.

przedsiębiorstwa działające w branży będą unikać inwestycji o długim okresie zwrotu nakładów, obarczonych ryzykiem poniesienia wysokich kosztów zatopionych. Może to wyjaśniać preferowanie przez firmy elektroenergetyczne inwestycji o relatywnie niskich nakładach i krótkim okresie zwrotu, takich jak inwestycje w wytwarzanie energii elektrycznej w technologii combined-cycle gas turbine (CCGT)²⁴. Może to także wyjaśniać niedoinwestowanie sieci przesyłowych, szczególnie wówczas gdy, jak w USA, sieci przesyłowe są współwłasnością wielu przedsiębiorstw co sprzyja zjawisku free ridingu.

W kontekście omówionej wcześniej koncepcji Williamsona, działania przedsiębiorstw elektroenergetycznych prowadzące do integracji pionowej oraz do zawierania kontraktów długookresowych można wyjaśnić jako elementy strategii sprzyjającej ograniczeniu kosztów transakcyjnych oraz redukcji niepewności. Taki kierunek powoduje, że rynki energii elektrycznej dając przedsiębiorstwom większą pewność działania stają się mniej przejrzyste i mniej konkurencyjne. Ponadto warto zauważyć, że jeśli firmy zasiedziały kontrolują sieci przesyłowe na rynkach narodowych to mogą nie tylko utrudniać dostęp do nich ale także blokować inwestycje w ich rozbudowę, które mogłyby prowadzić do poszerzenia rynków energii elektrycznej w wymiarze geograficznym. Zatem ze względu na ograniczenia w przesyłaniu energii elektrycznej segmentacja wewnętrznego rynku elektroenergetycznego w UE może nie być zjawiskiem przejściowym.

W świetle powyższych rozważań na postawione wcześniej pytanie, czy obniżki cen i rozwój konkurencji w branży telekomunikacyjnej należy przypisać nowej regulacji, w sensie zależności przyczynowo skutkowej, nasuwa się odpowiedź przecząca, biorąc pod uwagę, że zastosowaniu podobnych rozwiązań regulacyjnych w branży elektroenergetycznej towarzyszą inne zjawiska: niedoinwestowanie branży i ograniczanie konkurencji. Wynika to z uwikłania regulacji w sieć wielu współzależnych zjawisk, których przebiegu nie można przewidzieć. W konsekwencji państwową regulację rynków o charakterze ex ante należy traktować jako eksperyment o trudnych do przewidzenia skutkach.

IV. Zakończenie

Promowanie konkurencji to fundamentalny element nowej regulacji branż z elementem monopolu naturalnego, wykraczający poza neoklasyczną argumentację i praktykę regulacji przedsiębiorstw, koncentrującą się na kontrolowaniu cen, zysków, wejść i wyjść z rynku. W tradycyjnym podejściu celem regulacji branż z monopolami naturalnymi było osiągnięcie

²⁴ M. Chich, *Electricity and ...*, op. cit. s.131.

rezultatów zbliżonych do tych, które mogłyby być osiągnane w warunkach rynku doskonale konkurencyjnego. Problem jednak polegał m.in. na tym, że dopóki taka konkurencja nie powstanie regulator nie potrafił ustalić pożądaných rezultatów. Podobnie można twierdzić, że stan naszej wiedzy nie daje podstaw do rekomendowania konkretnych regulacji, które sprawiłyby, że dana branża stanie się konkurencyjna, w szczególności jeśli stosowane są „twarde” narzędzia regulacji takie jak obowiązek restrukturyzacji przedsiębiorstw. Jednak problem polega nie tylko na niepewności ale przede wszystkim na ograniczonej odpowiedzialności regulatorów za skutki podejmowania decyzji obciążonych dużym ryzykiem.