

BOŻENA BORKOWSKA

REGULACJA MONOPOLU NATURALNEGO W ŚWIELE TEORII KOSZTÓW TRANSAKCYJNYCH

WSTĘP

Koncepcja kosztów transakcyjnych zastosowana w teorii firmy przyjmuje, że wymiana rynkowa nie jest doskonałą instytucją realizacji transakcji, ponieważ korzystanie z mechanizmu cenowego wymaga poniesienia kosztów transakcyjnych. W związku z tym teoria ta wprowadza do rozważań kontrakty długookresowe oraz integrację przedsiębiorstw jako alternatywne, względem otwartej wymiany rynkowej, instytucje realizacji transakcji z punktu widzenia oszczędności kosztów transakcyjnych.

Stosując analogie, można przyjąć, że regulacja jest transakcją oraz, podobnie jak w przypadku rynku, korzystanie z mechanizmu regulacji państwowej wymaga poniesienia kosztów transakcyjnych. Są to koszty związane przede wszystkim z niedoskonałą informacją, ograniczoną racjonalnością i oportuniźmem uczestników regulacji.

Kolejne analogie nasuwają się w odniesieniu do instytucjonalnych rozwiązań koordynacji transakcji regulacyjnej i transakcji między przedsiębiorstwami. Można bowiem przyjąć, że w przypadku regulacji monopolu naturalnego:

- 1) państwowa regulacja przy zachowaniu prywatnej własności przedsiębiorstwa monopolistycznego stanowi analogię do kontraktu długookresowego między przedsiębiorstwami,
- 2) regulacja znacjonalizowanej firmy monopolistycznej to analogia do integracji przedsiębiorstw,
- 3) zastosowanie aukcji do wyłonienia firmy uzyskującej wyłączność działania na rynku jest analogią do rynkowej formy realizacji transakcji.

Ze względu na istnienie przedstawionych powyżej oraz innych analogii

pomiędzy teorią firmy i teorią regulacji analizowanych w świetle koncepcji kosztów transakcyjnych, nasuwa się podstawowe pytanie: czy podobnie jak w teorii firmy wskazującej na rynki, kontrakty długookresowe i przedsiębiorstwo jako alternatywne instytucje koordynacji transakcji z punktu widzenia oszczędności kosztów transakcyjnych, aukcja na wyłonienie monopolisty, regulacja monopolu prywatnego oraz państwowego są rozwiązaniami instytucjonalnymi, różniącymi się ze względu na poziom kosztów transakcyjnych?

Celem niniejszego artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie. W związku z tym w kolejnych punktach omówione zostaną: podstawowe założenia i tezy teorii kosztów transakcyjnych, problem monopolu naturalnego i koncepcje jego rozwiązania, koncepcje regulacji monopolu z punktu widzenia poziomu kosztów transakcyjnych.

PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA I TEZY TEORII KOSZTÓW TRANSAKCYJNYCH

Pojęcie kosztów transakcyjnych wprowadził R. Coase¹, określając je jako koszty korzystania z mechanizmu rynkowego. Są to koszty związane z uzyskaniem informacji o cenach, poszukiwaniem kontrahenta, negocjowaniem i zawieraniem umowy. W ten sposób R. Coase zwrócił uwagę na zawodność mechanizmu rynkowego, spowodowaną niedoskonałością informacji i uzasadnił istnienie przedsiębiorstwa jako alternatywnej względem rynku formy koordynacji transakcji. Zdaniem autora utworzenie firmy może przynieść korzyść, jeżeli koszty koordynacji zasobów wewnątrz przedsiębiorstwa za pomocą władzy i hierarchii będą niższe w porównaniu z kosztami koordynacji rynkowej.

Koncepcję R. Coase'a rozwinął O. Williamson², wskazując na czynniki, które mają wpływ na poziom kosztów transakcyjnych oraz poszerzając, zaproponowany przez R. Coase'a, zestaw form koordynacji transakcji o niekompletne kontrakty dwustronne i trójstronne. W ujęciu O. Williamsona podstawową jednostką analizy jest transakcja. Dokonanie transakcji wymaga od jej uczestników poniesienia kosztów. Koszty *ex ante* to koszty poniesione przed zawarciem kontraktu, związane z poszukiwaniem partnera umowy, negocjowaniem jej warunków i zawarciem kontraktu. Koszty *ex post* to koszty ponoszone po zawarciu umowy, związane z renegeowaniem wcześniejszych uzgodnień, kontrolowaniem i egzekwowaniem warunków kontraktu.

¹ R. Coase, *The Nature of the Firm*, *Economica* 1937, No. 4, s. 386–405.

² O. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998.

W odniesieniu do niektórych transakcji, koszty transakcyjne mogą być nieznaczące. W innych przypadkach przeprowadzenie transakcji może wiązać się z koniecznością poniesienia wysokich kosztów transakcyjnych. W związku z tym pojawia się problem określenia czynników wpływających na poziom kosztów transakcyjnych. O. Williamson wyodrębnił dwie grupy czynników:

- czynniki związane z cechami osób zawierających transakcje: z ich motywacjami, umiejętnościami, zdolnościami,
- czynniki związane z właściwościami danej transakcji.

Autor przyjmuje, że osoby gospodarujące cechuje ograniczona racjonalność oraz oportunizm. Ograniczona racjonalność oznacza, że jednostki działają we własnym interesie, dążą do maksymalizacji użyteczności, jednak ze względu na swoją ograniczoną zdolność do zebrania i przetworzenia informacji, nie biorą pod uwagę wszystkich obiektywnych zależności i pozostają pod wpływem subiektywnych ograniczeń informacyjnych. Ograniczona racjonalność powoduje zatem, że zawarcie kompletnych kontraktów, z którymi wiązałyby się tylko koszty *ex ante* jest w zasadzie niemożliwe. Uczestnicy transakcji będą więc ponosić duże koszty *ex post*, gdy w związku z wystąpieniem nieprzewidzianych (nieuwzględnionych w kontrakcie) wydarzeń, konieczne staje się renegecowanie warunków umowy. W ten sposób dochodzimy do drugiej cechy osób gospodarujących – oportunizmu.

Przez postępowanie oportunistyczne O. Williamson rozumie takie formy działania nastawionego na własny interes, które są związane z zastosowaniem podstępów, polegającego przede wszystkim na ukrywaniu i zniekształcaniu informacji. Działanie oportunistyczne jest często działaniem strategicznym, mającym na celu maksymalizację użyteczności przy ograniczeniu informacji partnera umowy. Szczególnie gdy dochodzi do renegecacji warunków niekompletnych kontraktów, należy liczyć się z oportunizmem kontrahentów. Wówczas bowiem pojawia się pokusa do wprowadzenia takich zmian, które spowodują zwiększenie korzyści jednej ze stron umowy kosztem drugiej. Powoduje to konieczność poniesienia kosztów transakcyjnych *ex ante* w formie zabezpieczeń warunków kontraktu oraz kosztów *ex post*, związanych z uzyskaniem dodatkowych informacji, negocjowaniem nowych warunków i monitorowaniem przebiegu jej realizacji.

Pośród różnych form zabezpieczeń warunków kontraktu najbardziej oczywista wydaje się ochrona prawna własności i zasad zawierania umów. Jednak według O. Williamsona istotne znacznie mają inne zabezpieczenia: pieniężne, rzeczowe, reputacja oraz tworzenie prywatnych reguł służących do rozstrzygania konfliktów i sporów stron transakcji. Warto zauważyć, że wyeksponowanie przez Williamsona form zabezpieczeń kontraktu innych niż regulacje prawne wynika ze stanowiska autora w odniesieniu do skuteczności

porządku prawnego. Przyjmuje on, że porządek prawny – czy szerzej – otoczenie instytucjonalne, stwarza jedynie ogólne ramy działań gospodarczych, wewnątrz których osoby dokonujące transakcji tworzą prywatne reguły gry, służące rozwiązywaniu konfliktów i harmonizowaniu ich współdziałania.

Poza ograniczoną racjonalnością i oportunizmem osób, istotny wpływ na poziom kosztów transakcyjnych ma rodzaj transakcji, scharakteryzowany przez O. Williamsona ze względu na trzy właściwości: niepewność, częstotliwość zawierania transakcji i specyficzność zasobów (aktywów) zaangażowanych w związku z realizacją transakcji.

W zależności od źródła niepewności O. Williamson rozróżnił dwa jej rodzaje: niepewność naturalną (losową) i niepewność behawioralną. Niepewność naturalna to stała nieprzewidywalność zjawisk wynikająca z przypadkowych działań natury. Natomiast niepewność behawioralna jest wynikiem oportunistycznego, więc jej źródłem są strategiczne działania stron kontraktu, polegające m.in. na celowym zniekształcaniu lub ukrywaniu informacji w celu osiągnięcia dodatkowych korzyści. Ten rodzaj niepewności ma istotne znaczenie w koncepcji O. Williamsona, jak bowiem dowodzi niepewność behawioralna wzrasta wraz ze wzrostem współzależności stron transakcji. Ta jednak zależy od częstotliwości i specyficzności zasobów zaangażowanych w transakcję.

Częstotliwość zawierania transakcji nie wpływa na absolutny poziom kosztów, ale raczej na relacje kosztów powstających w związku z realizacją danej transakcji. Tak więc jeśli transakcje regularnie powtarzają się, to strony wymiany mogą stworzyć odpowiednie struktury (mechanizmy) w celu koordynacji tych transakcji. Ponieważ taka koordynacja działań kosztuje, to zostanie ona zbudowana wówczas, gdy pozwoli zamortyzować z nadwyżką koszty ponoszone w związku z wielokrotnym dokonywaniem transakcji. W przypadku sporadycznych transakcji tworzenie specjalnych struktur koordynujących współdziałanie nie jest, zdaniem O. Williamsona, racjonalne, jeśli aktywa są niespecyficzne.

Pojęcie specyficznego zasobu wprowadził A. Marshall dla określenia czynnika produkcji, który wytwarza wysoką *quasi-rentę*, ponieważ koszt alternatywny zastosowania czynnika jest bardzo mały. W koncepcji Williamsona specyficzność zasobu (*asset specificity*) jest wielkością odnoszoną do stopnia, w jakim dany zasób może zostać alternatywnie zastosowany bez pomniejszenia jego produktywności³. Podając przykłady wysoce specyficznych zasobów, autor wymienia:

³ O. Williamson, *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, Administrative Science Quarterly 1991, vol. 36(2), s. 281.

- przestrzeń (*site specificity*), związaną z lokalizacją nieruchomości inwestycji w miejscu najbardziej dogodnym dla stron transakcji z punktu widzenia oszczędności w kosztach magazynowania i transportu,
- zasób rzeczowy (*physical asset specificity*), rozumiany jako wyspecjalizowane maszyny i urządzenia, zaprojektowane w celu realizacji danej transakcji,
- kapitał ludzki (*human asset specificity*), rozumiany jako umiejętności i wiedza pracowników nabyte przez doświadczenie (*learning by doing*), które pozwalają im wytwarzać dane dobro efektywniej w porównaniu z innymi osobami nieposiadającymi tych umiejętności i wiedzy,
- zasoby dedykowane (*dedicated assets*), rozumiane jako inwestycja zrealizowana wyłącznie na zamówienie konkretnego nabywcy,
- znak firmowy (*brand name capital*), zapewniający lojalność klientów dzięki wcześniejszym inwestycjom w jakość produktu, reklamę i promocję

W koncepcji O. Williamsona specyficzność zasobów ma szczególne znaczenie. Z rozważań autora wynika bowiem, że wysoki poziom specyficzności zasobów zaangażowanych w transakcję powoduje silną współzależność stron (ze względu na niski lub zerowy koszt alternatywny zasobu) oraz wzrost zagrożenia oportunistycznym postępowaniem kontrahenta. Właściciel specyficznych zasobów może np. próbować narzucić wyższą cenę za dostawę dobra (po zawarciu umowy), natomiast odbiorca może dążyć do obniżenia ceny dostaw w porównaniu z poziomem uzgodnionym pierwotnie w kontrakcie. W obydwu przypadkach konieczne jest renegocjowanie początkowych warunków umowy, co powoduje wzrost kosztów transakcyjnych.

Williamson stawia tezę, że ograniczeniu oportunistyzmu stron kontraktu, a zatem i oszczędności kosztów transakcyjnych, mogą służyć długookresowe powiązania umowne. Wówczas bowiem strony kontraktu mogą osiągać korzyści z komunikacji, rozwijając wyspecjalizowany język i osobiste relacje oparte na zaufaniu. Jednak w razie występowania wysoce specyficznych zasobów, przewyciężeniu oportunistyzmu stron może służyć, zdaniem O. Williamsona, wyłączenie transakcji z rynku i ich koordynacja wewnątrz przedsiębiorstwa, oparta na władzy i hierarchii.

Koncepcja O. Williamsona znalazła zastosowanie przede wszystkim do badania form koordynacji transakcji na poziomie rynków i przedsiębiorstw oraz do badania znaczenia reguł prywatnych (zwyczajów biznesowych) w procesie współdziałania uczestników rynków. Wprowadzone przez Williamsona pojęcia i założenia można wykorzystać do analizy regulacji ekonomicznej, stosując poniższe analogie.

1. Regulacją jest transakcją składająca się z trzech faz: przygotowania transakcji, zawarcia kontraktu oraz kontrolowania i egzekwowania jego wykonania.
2. Stronami kontraktu regulacyjnego są: agencja regulacyjna (ministerstwo)

- oraz przedsiębiorstwo (lub grupa przedsiębiorstw), które w zamian za określone przywileje (np. uzyskanie wyłączności na rynku, ustalenie ceny produktu na poziomie zapewniającym odpowiednią stopę zwrotu z zainwestowanego kapitału) zobowiązuje się dostarczać dane dobro o określonej jakości, zrealizować określone inwestycje itp.
3. Uczestników transakcji regulacyjnej cechuje ograniczona racjonalność oraz oportunizm, co powoduje, że kontrakt regulacyjny jest niekompletny. Zawarcie i realizacja transakcji regulacyjnej wymaga zatem od jej uczestników poniesienia kosztów transakcyjnych *ex post* i *ex ante*.
 4. Regulacja powoduje redystrybucje dochodów, w związku z tym warunkami kontraktu regulacyjnego są zainteresowane różne grupy interesu (wyborcy, politycy, menedżerowie i pracownicy przedsiębiorstw regulowanych oraz nabywających dane dobro). Zaangażowanie grup interesu w proces regulacji powoduje wzrost poziomu kosztów transakcyjnych związanych z przygotowaniem, zawarciem i realizacją kontraktu regulacyjnego.
 5. Kontrakt regulacyjny jest elementem kontraktów zawartych na rynku politycznym. Umowy polityczne są zwykle zawierane między stronami trudnymi do zidentyfikowania, ich warunki są mało precyzyjne i trudne do wyegzekwowania. W wielu przypadkach nie ma skutecznych instytucjonalnych mechanizmów egzekwowania kontraktów politycznych. Powoduje to, że kontrakty regulacyjne są narażone na oportunistyczne działania stron transakcji.
 6. W każdą transakcję regulacyjną zaangażowane są specyficzne zasoby w postaci specyficznego kapitału osobistego (menedżerów, pracowników, polityków), a w przypadku monopolu naturalnego zaangażowany zostaje także wysoce specyficzny kapitał rzeczowy. Powoduje to, że w transakcję regulacyjną angażuje się wiele podmiotów zmierzających do przechwylenia korzyści lub uniknięcia kosztów związanych z regulacją.

Przedstawione powyżej analogie wskazują, że teoria kosztów transakcyjnych może zostać zastosowana do analizy państwowej regulacji przedsiębiorstw działających na różnych rynkach. Rozważania prowadzone w dalszej części artykułu zostały jednak zawężone do regulacji monopolu naturalnego, a więc rynku, którego regulacja jest wciąż zagadnieniem dyskusyjnym.

PROBLEM MONOPOLU NATURALNEGO I KONCEPCJE JEGO ROZWIĄZANIA

Tradycyjnie monopol naturalny jest definiowany w aspekcie technologicznym, ze względu na relacje pomiędzy korzyściami skali produkcji a pojemno-

ścią rynku. Przyjmuje się bowiem, że monopol naturalny występuje wówczas, gdy przeciętne koszty produkcji zmniejszają się dla wszystkich możliwych wielkości podaży zaspokajających popyt rynkowy. Graficznie oznacza to, że krzywa popytu przecina krzywą kosztu przeciętnego przy wielkości produkcji, przy której występują rosnące korzyści skali.

W nowym ujęciu monopol naturalny jest definiowany w kategoriach subaddytywności kosztów produkcji, co oznacza, że najniższe koszty przeciętne produkcji może osiągnąć jedno przedsiębiorstwo zaspokajające popyt rynkowy⁴. Subaddytywna struktura kosztów nie pokrywa się z rosnącymi korzyściami skali w całym przedziale produkcji rynkowej. Występuje także w pewnym przedziale produkcji, gdzie korzyści skali są malejące. Zatem z punktu widzenia omawianej koncepcji rosnące korzyści skali są warunkiem dostatecznym, a nie koniecznym występowania monopolu naturalnego. Ta różnica pomiędzy subaddytywnością kosztów i rosnącymi korzyściami skali wskazuje na nowy problem dotyczący stabilności monopolu naturalnego na rynku o otwartym wejściu. Jeśli bowiem monopol ma charakter naturalny może nie istnieć cena, przy której spełnione są jednocześnie trzy warunki:

- 1) zaspokojony jest popyt rynkowy,
- 2) przychody ze sprzedaży pokrywają całkowicie koszty produkcji,
- 3) wejście na rynek potencjalnych konkurentów jest nieatrakcyjne.

Paradoks polega na tym, że, mimo iż monopolista będzie działał efektywnie, osiągając zerowy zysk ekonomiczny, nie będzie zabezpieczony przed potencjalną konkurencją. Dotyczy to także monopolisty wytwarzającego wiele produktów, który w celu osiągnięcia *second-best* ustali ceny w poszczególnych segmentach rynku zgodnie z regułą F. P. Ramseya⁵. Jak podkreśla E. Bailey⁶, w przypadku niestabilnego monopolu naturalnego teoria rynków spornych nie potrafi zaproponować rozwiązania alternatywnego względem regulacji państwowej.

Zarówno w koncepcji monopolu naturalnego, opartej na rosnących korzyściach skali, jak i na subaddytywności funkcji kosztów regulacja jest uzasadniana normatywnie. W obydwu przypadkach wskazuje się, że monopolistyczna struktura rynku jest korzystna z punktu widzenia efektywności alokacyjnej i zostałyby nadwyrężona w razie otwartego wejścia na rynek lub swobody monopolisty w zakresie ustalania ceny oraz wielkości produkcji. Zatem za-

⁴ W. Baumol, J. Panzar, R. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1982, s. 17.

⁵ F. P. Ramsey, *A contribution to the theory of taxation*, *Economic Journal* 1927, No. 37.

⁶ E. Bailey, *Contestability and the Design of Regulatory and Antitrust Policy*, *American Economic Review* 1981, No. 72(2), s. 178.

chowanie społecznych korzyści w zakresie najniższych kosztów produkcji ponoszonych przez jedno przedsiębiorstwo wymaga interwencji państwa, polegającej na przyznaniu jednej firmie wyłącznych praw działania na rynku oraz na kontrolowaniu ceny i wielkości produkcji w sposób umożliwiający osiągnięcie równowagi na poziomie równowagi rynku konkurencyjnego. Taka działalność państwa określona została mianem regulacji ekonomicznej, a jej zasadniczym problemem stało się ustalenie metod oddziaływania państwa na ceny i wielkość produkcji regulowanych monopolii prywatnych lub państwowych.

Normatywna koncepcja regulacji była powszechnie przyjmowana w teorii ekonomii do lat 60. ubiegłego wieku, kiedy to została podważona zarówno na gruncie empirycznym, jak i teoretycznym. Wyniki badań empirycznych wskazywały bowiem na nieefektywność regulowanych monopolii⁷. Natomiast z teoretycznego punktu widzenia zwrócono uwagę na nierealność założeń normatywnej teorii regulacji. Dotyczy to w szczególności założeń o doskonałej informacji i zerowych kosztach transakcyjnych oraz o działalności państwa w interesie publicznym⁸. Podważona została także logika uzasadnienia państwowej regulacji w warunkach monopolu naturalnego. Zwracał na to uwagę H. Demsetz⁹, twierdząc, że istnienie monopolu naturalnego nie implikuje państwowej regulacji cen i wielkości produkcji. Zdaniem autora, w razie występowania rosnących korzyści skali, wykluczona jest wprawdzie konkurencja na rynku, ale możliwa jest konkurencja o wejście na rynek poprzez wprowadzenie aukcji o prawo do działania na rynku monopolu. Wymaga to spełnienia co najmniej dwóch założeń. Po pierwsze, musi istnieć odpowiednio liczna grupa firm przystępujących do licytacji i koszty umowy muszą być na tyle duże, że wystąpi konkurencja w trakcie licytacji. Po drugie, firmy uczestniczące w licytacji muszą mieć dostęp do tej samej technologii oraz do nakładów czynników produkcji o takich samych cenach. Rola państwa (regulatora) sprowadza się wówczas do ogłoszenia i przeprowadzenia aukcji oraz zawarcia kontraktu ze zwycięzcą licytacji. Według H. Demsetza, licytację wygra firma, która zaoferuje najniższą cenę dostawy produktu zapewniającą jej rentowność. Będzie to cena, przy której firma osiągnie zerowy zysk ekonomiczny, a zatem bez konieczności państwowej regulacji ceny i wielkości produkcji możliwe jest osiągnięcie rozwiązania suboptymalnego typu *second-best*.

⁷ W. Jordan, *Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation*, Journal of Law and Economics 1972, vol. 15, s. 151–176.

⁸ G. Stigler, *The Theory of Economics Regulation*, Bell Journal of Economics and Management Science 1971, No. 2, s. 3–21.

⁹ H. Demsetz, *Why Regulate Utilities?*, Journal of Law and Economics 1968, vol. 11, s. 55–65.

Koncepcja H. Demsetza jest więc propozycją wykorzystania mechanizmu rynkowego do rozwiązania problemu monopolu naturalnego. Podobnie jednak jak normatywna koncepcja regulacji monopolu prywatnego lub państwowego oparta jest na założeniach o doskonałej informacji i o zerowych kosztach transakcyjnych. Uchylając te założenia, można rozważyć koncepcje regulacji monopolu naturalnego ze względu na poziom kosztów transakcyjnych.

KOSZTY TRANSAKCYJNE REGULACJI MONOPOLU PRYWATNEGO

Zgodnie z przyjętym założeniem, regulacja jest transakcją składającą się z trzech faz: przygotowania transakcji, zawarcia kontraktu oraz kontrolowania i egzekwowania wykonania zobowiązań. W fazie przygotowania podstawowym problemem jest ustalenie reguł (instytucji) rządzących relacjami między stronami kontraktu. Dotyczy to w szczególności reguł wyłaniania regulatora, określenia jego praw i obowiązków, reguł ustalania cen i wielkości produkcji oraz reguł rządzących procesem dostosowania warunków kontraktu regulacyjnego do zmieniającego się otoczenia. Ustalenie reguł w zakresie regulacji zależy od struktury instytucjonalnej (zasad konstytucyjnych, reguł sprawowania władzy politycznej i innych norm prawnych oraz nieformalnych norm społecznych) ukierunkowującej aktywność osób działających w różnych sferach życia społeczno-ekonomicznego, a w konsekwencji wpływającej na właściwości wyłaniającego się ładu regulacyjnego. Można zatem twierdzić, że przygotowaniu kontraktu regulacyjnego towarzyszą kontrakty polityczne, zawierane pomiędzy podmiotami (politykami, urzędnikami) mającymi wpływ na ustalane reguły regulacyjne oraz grupami interesu (wyborcami, lobbystami, przedsiębiorstwami), które w zależności od przyjętych rozwiązań mogą osiągać korzyści lub ponieść koszty w związku z regulacją. Zawarcie kontraktów politycznych dotyczących regulacji wymaga od kontrahentów poniesienia kosztów, które można traktować jako koszty transakcyjne *ex ante*, związane z przygotowaniem kontraktu regulacyjnego. Koszty te trudno zmierzyć, o ich poziomie można wnioskować pośrednio, biorąc pod uwagę jak wiele grup jest zainteresowanych regulacją. W przypadku monopolu naturalnych, działających w dziedzinach infrastrukturalnych (przesył i dystrybucja gazu oraz energii elektrycznej, telekomunikacja), a więc dostarczających dobra powszechnie użytkowane, strukturą instytucjonalną regulacji zainteresowani są zarówno wyborcy, jak i politycy. Wskazuje to na relatywnie wysoki poziom kosztów transakcyjnych w porównaniu do kosztów transakcyjnych przygotowania regulacji innych branż.

Tworzenie się rynku politycznego wokół transakcji regulacyjnej powoduje, że niezależnie od przyjętej struktury instytucjonalnej regulacji kontrakt regulacyjny jest narażony na oportunistyczne działania stron. Wskazuje na to mechanizm wyłaniania się kontraktu regulacyjnego przedstawiony przez szkołę chicagowską¹⁰ przyjmującą, że politycy oferują regulacje w odpowiedzi na popyt zgłaszany przez różne grupy interesu. W ramach zawartych kontraktów nieformalnych grupy interesu oferują głosy wyborcze, intratną posadę w przyszłości, łapówki lub fundusze na kampanię wyborczą w zamian za korzystne dla grupy regulacje. Wpływają w ten sposób na polityków (parlamentarzystów) ustalających instytucje regulacyjne i bieżącą politykę regulacyjną oraz na agentów realizujących tę politykę. W koncepcji G. Stiglera regulacja przechwytywana jest przez przedsiębiorstwa regulowane, tj. grupę niewielu firm, potrafiącą poradzić sobie z problemem *free-ridingu*, związanym z działaniami zbiorowymi. Problem ten nie występuje w przypadku firmy monopolistycznej, która ze względu na relatywnie niższe koszty działania na rynku politycznym może zabiegać o korzystne dla siebie regulacje. Działania te mogą być podejmowane po zawarciu kontraktu regulacyjnego, będąc przejawem oportunistyzmu monopolisty.

W przypadku gdy regulator jest wyłaniany w ramach wyborów, jego działania mogą zdominować interesy konsumentów. Powoduje to, że firmy regulowane, ponoszące wysokie koszty zatopione, są narażone *ex post* na oportunistyczne działania regulatora zmierzającego do obniżenia ceny do poziomu satysfakcjonującego wyborców. Przypadek ten został zaczerpnięty z realiów regulacji branży energetycznej w USA¹¹ i nie wyczerpuje rozwiązań instytucjonalnych w zakresie regulacji przyjętych w tym kraju.

Z przedstawionej przez D. Spulbera¹² charakterystyki procesu ustalania ceny na rynku monopolu naturalnego w USA wynika, że poziom tej ceny może być rezultatem negocjacji pomiędzy konsumentami i regulowaną firmą. Przyjęte procedury, umożliwiające konsumentom bezpośrednie negocjacje z firmą, mają na celu zmniejszenie kosztów transakcyjnych związanych z budowaniem koalicji konsumentów i ich aktywnością na rynku politycznym. Reguły negocjacji oraz mechanizmy rozwiązywania konfliktów między stronami negocjacji ustala komisja regulacyjna. Do jej zadań należy także wybór zagadnień będących przedmiotem negocjacji oraz arbitraż, w przypadku bo-

¹⁰ G. Stigler, op.cit.; S. Peltzman, *Toward a more general theory of regulation*, Journal of Law and Economics 1976, No. 19, s. 211–240; G. Becker, *A theory of competition among pressure groups for political influence*, Quarterly Journal of Economics 1983, No. 98, s. 371–400.

¹¹ G. Yarrow, *Privatization in theory and practice*, Economic Policy 1986, No. 2 s. 320.

¹² D. Spulber, *Regulation and Markets*, MIT Press, Cambridge Mass.–London 1989.

wiem gdy „...negocjacje nie prowadzą do wspólnego rozwiązania, decyzja należy do komisji regulacyjnej”¹³. D. Spulber zauważa także, że często cena jest ustalana przez regulatora na podstawie różnych metod estymacji kosztów, popytu i stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału w danej branży¹⁴. Może to oznaczać, że negocjacje między konsumentami i firmą rzadko kończą się kompromisem i zwykle o cenie decyduje regulator. Zatem omawiana struktura instytucjonalna regulacji sprzyja wprawdzie oszczędności kosztów transakcyjnych ponoszonych przez konsumentów w razie rezygnacji z budowania grupy nacisku, jednocześnie jednak nie stwarza konsumentom możliwości osiągnięcia istotnych korzyści. Ponadto, z przytoczonych powyżej uwag D. Spulbera, wydaje się wynikać sugestia o bezstronności (fachowości) regulatora. Takie postrzeganie regulacji, jako próby realizowania celów publicznych, nie może być automatycznie wykluczone. Z drugiej jednak strony, opisane wcześniej przypadki wskazują, że nie mniej prawdopodobne jest działanie regulatora w interesie określonych grup. Istotne znaczenie ma zatem ład instytucjonalny, w ramach którego można np. próbować usprawnić monitorowanie regulatora poprzez wyodrębnienie agencji regulacyjnej z administracji rządowej. Ogólnie rzecz biorąc, można zaprojektować strukturę instytucjonalną regulacji, która ogranicza przechwytywanie regulacji przez grupy interesu. Zawsze jednak proces regulacji będzie narażony na naciski grup interesu, przede wszystkim wówczas, gdy jest przygotowywany lub modyfikowany w związku ze zmianą rządzących ugrupowań politycznych. To wówczas politycy są decydentami i wchodzi w grę różne interesy.

Jednym z podstawowych problemów, przed którymi stoi regulator, jest brak informacji. Jego decyzje zależą od dostarczanych informacji, które mogą być zniekształcane przez regulowaną firmę. W celu przewyższenia oportunistycznego przedsiębiorstwa i ograniczenia renty przechwytywanej przez monopolistę, w związku z posiadaniem przewagi informacyjnej, poszukuje się nowych metod (bodźców) regulacyjnych. Krytyce poddano stosowaną w USA metodę ustalania ceny regulowanej na podstawie kosztów przeciętnych, która jednocześnie zapewnia monopolistcie „sprawiedliwą” stopę zwrotu z zainwestowanego kapitału (*rate of return* – ROR). Powiązanie ceny z kosztem przeciętnym sprzyja oportunistycznym działaniom monopolisty, polegającym na zniekształceniu informacji dotyczących ponoszonych kosztów w celu przechwycenia renty. Innym przejawem oportunistycznych działań monopolisty jest unikanie ograniczenia zysku poprzez przenoszenie kosztów z działalności

¹³ Ibidem, s. 270.

¹⁴ Ibidem, s. 272.

nieregulowanej do regulowanej. Regulacja oparta na ROR jest także krytykowana jako metoda zniechęcająca do wprowadzania innowacji. Na gruncie krytyki ROR powstała nowa koncepcja regulacji polegająca na ustalaniu przez regulatora tzw. pułapu cenowego (*price-cap regulation* – PCR). PCR została powszechnie zastosowana do regulacji monopolu naturalnych w Wielkiej Brytanii, a także w USA w połowie 1990, do regulacji długodystansowych połączeń telefonicznych.

Ogólnie mówiąc, nowa metoda regulacji pozwala monopolistom podnieść cenę tylko wówczas, gdy wzrośnie pułap cenowy, ustalany na okres kilku lat, na podstawie wskaźnika inflacji pomniejszonego o wielkość X , ustalaną przez regulatora i wynoszącą zwykle od 3 do 5 procent.

W porównaniu z ROR, PCR wydaje się metodą umożliwiającą obniżenie kosztów transakcyjnych związanych z przygotowaniem transakcji regulacyjnej i monitorowaniem jej realizacji. PCR może sprzyjać także wzrostowi efektywności produkcyjnej przedsiębiorstw, ponieważ zakłada, że w razie obniżenia kosztów produkcji dodatkowe zyski przypadną w całości regulowanej firmie. W tym przypadku jednak problemem okazuje się wiarygodność stron transakcji regulacyjnej. Z doświadczeń regulacji monopolu w Wielkiej Brytanii wynika bowiem, że gdy jedna z firm sygnalizowała znaczne pogorszenie sytuacji finansowej, regulator zmodyfikował PCR. W innym przypadku, gdy przedsiębiorstwa zajmujące się dystrybucją energii osiągały wysokie zyski, regulator, pod wpływem nacisków politycznych, obniżył istotnie pułap cenowy, przed upływem terminu ewentualnych zmian, ustalonym w kontrakcie¹⁵. Wynika stąd, że PCR nie wyklucza ani możliwości przechwycenia regulacji przez regulowane przedsiębiorstwa, ani oportunistycznych działań regulatora. Biorąc pod uwagę fakt, że w omawianym przypadku regulatorem branży energetycznej w Wielkiej Brytanii był profesor S. Littlechild, twórca koncepcji regulacji opartej na PCR, założenie o możliwości wprowadzenia struktury instytucjonalnej regulacji gwarantującej niezależność regulatora, wydaje się trudne do spełnienia.

KOSZTY TRANSAKCYJNE REGULACJI MONOPOLU PAŃSTWOWEGO

W przypadku przedsiębiorstwa państwowego monitorowanie menedżerów firmy zostaje powierzone rządowi (agencji rządowej). Będzie stosowane

¹⁵ J. Laffont, J. Tirole, *Competition in Telecommunications*, MIT Press, Cambridge Mass.–London 2000, s. 5.

wobec menedżerów nie muszą być słabsze niż w firmie prywatnej. Jak pokazał O. Williamson¹⁶, w pewnych warunkach hierarchia może prowadzić do większej efektywności monitorowania menedżerów, w porównaniu z rynkiem kapitałowym. Rząd może wprowadzić bodźce finansowe uzależnione od wyników firmy i zwalniać personel w razie niskiej efektywności przedsiębiorstwa.

Potencjalne korzyści nacjonalizacji firmy w porównaniu z regulacją monopolu prywatnego wiążą się z możliwością obniżenia kosztów transakcyjnych w związku z :

- 1) zmianą warunków w otoczeniu rynkowym firmy i koniecznością szybko reagowania na te zmiany,
- 2) trudnościami w konstruowaniu prostych testów umożliwiających udowodnienie firmie stosowania praktyk monopolistycznych,
- 3) możliwością przewyższenia asymetrii informacji pomiędzy menadżerami firmy i regulatorem.

Zatem problemy związane z regulacją firm państwowych dotyczą nie tyle kontroli menedżerów ile monitorowania rządu i jego agencji. Wychodząc od oczywistego stwierdzenia, że rząd monitorowany jest przez wyborców, dochodzimy do równie oczywistego stwierdzenia, że rynek politycznej kontroli jest wysoce niedoskonały i w konsekwencji bodźce do efektywnego monitorowania monopolu państwowego są słabe. Ze względu na brak szczegółowej wiedzy (racjonalną ignorancję) wyborców, dotyczącej potencjalnych możliwości państwowego monopolu oraz brak możliwości odrębnego głosowania w kwestii zagadnień związanych z działalnością takiego przedsiębiorstwa, efekty monitorowania rządu przez wyborców są słabe. W konsekwencji problemy związane z regulacją monopolu prywatnego i państwowego nie różnią się istotnie. Podobnie bowiem kształtują się koszty transakcyjne związane z przygotowaniem transakcji regulacyjnej i jej realizacją.

KOSZTY TRANSAKCYJNE REGULACJI MONOPOLU W ŚWIELE KONCEPCJI DEMSETZA

Omówiona wcześniej koncepcja H. Demsetza, proponująca wprowadzenie aukcji jako formy konkurencji o wejście na zmonopolizowany rynek, znalazła zastosowanie na niektórych rynkach usług komunalnych w Wielkiej Brytanii. Przy spełnieniu założeń przyjętych przez autora, taka forma przygo-

¹⁶ O. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implication*, The Free Press, New York 1975.

towania transakcji regulacyjnej wydaje się przynosić duże oszczędności kosztów transakcyjnych *ex ante*. Jeśli jednak przedmiotem aukcji byłoby prawo do działania na rynku o wysokich kosztach zatopionych (monopolu naturalnego), to pojawiają się następujące problemy. Po pierwsze, jeżeli firma dotychczas działająca na rynku przegra licytację, to pojawia się problem przejęcia jej aktywów. Po drugie, wysokie koszty zatopione i w związku z tym antycypowane straty mogą zniechęcić firmę działającą na rynku do podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych bądź też mogą uniemożliwić przeprowadzenie licytacji wobec braku konkurencyjnych ofert.

Rozwiązaniu tych problemów mogłoby służyć wprowadzenie aukcji o prawo do prowadzenia bieżącej działalności i pozostawienie majątku trwałego w rękach państwa. Właściciel ustaliłby opłatę, którą by wносиła firma-operator, a która odzwierciedlałaby społeczny koszt użytkowania majątku.

W obydwu przypadkach konieczne będzie zawarcie kontraktu pomiędzy agencją państwową a firmą, która wygrała licytację. Firma ta może zastosować krótkookresową strategię, polegającą na obniżeniu jakości świadczonych usług. Zatem agencja rządowa musiałaby ustalić minimalny standard jakości usług. W jaki sposób miałyby to zrobić? Jest to jeden z problemów, którego nie rozwiązuje koncepcja H. Demsetza, podobnie jak tradycyjna teoria regulacji.

Ogólnie rzecz biorąc, w omawianym przypadku pojawiają się wszystkie problemy związane z niekompletnym kontraktem regulacyjnym. Przede wszystkim problem uwzględnienia w nim reguł renegotjacji warunków umowy, gdy jest to kontrakt wieloletni, a warunki działania mogą się zmienić tak, że zasadna będzie korekta ceny i jakości usług. W kontrakcie niekompletnym z istoty nie można przewidzieć wszystkich przyszłych warunków działania i strony umowy mogą postępować oportunistycznie. Zatem z punktu widzenia koncepcji H. Demsetza oznacza to, że firma, która wygra aukcję, może domagać się w krótkim czasie renegotjacji kontraktu w celu osiągnięcia dodatkowych korzyści. Agencja rządowa może podjąć negocjacje lub ogłosić kolejny przetarg. Każda z tych możliwości powoduje wzrost kosztów transakcyjnych. W rezultacie, wpływ mechanizmu rynkowego na działalność firmy-operatora zostaje bardzo ograniczony, a oddzielenie decyzji inwestycyjnych i operacyjnych prowadzi do dodatkowych kosztów związanych z trudnościami koordynacji decyzji.

Podsumowując, można twierdzić, że zastosowanie koncepcji Demsetza do regulacji monopolu naturalnego mogłoby sprzyjać ograniczeniu kosztów transakcyjnych *ex ante*, powodując jednocześnie wzrost poziomu kosztów transakcyjnych *ex post*. Ta oszczędność jest możliwa tylko przy założeniu, że dany rynek nie byłby obiektem zainteresowania polityków. Z powodów omówionych wcześniej założenie to wydaje się trudne do spełnienia.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawione powyżej rozważania dotyczące porównania kosztów transakcyjnych różnych form koordynacji transakcji regulacyjnej, wydają się wskazywać, że regulacja monopolu prywatnego, państwowego oraz aukcja o prawo do działania na rynku nie różnią się istotnie. Powodem jest zawodność państwa działającego w warunkach niepewności, asymetrii informacji i nacisków różnych grup interesu. Z tego względu zasadne wydaje się poszukiwanie rozwiązań nie tyle usprawniających strukturę instytucjonalną regulacji, co ograniczających wpływ państwa na działalność monopolii naturalnych. Ich wdrożenie może się jednak okazać trudne ze względu na sygnalizowane wcześniej zainteresowanie polityków funkcjonowaniem branż infrastrukturalnych.

A TRANSACTIONAL COST APPROACH TO THE NATURAL MONOPOLY REGULATION

SUMMARY

The transactional cost framework seeks to identify the characteristics of transactions that lead classical “spot markets” to fail, in the sense that the spot market is a more costly mode of exchange than alternative institutional arrangements (e.g. some type of long term contract or vertical integration).

This paper provides a theory of natural monopoly regulation that parallels the theory of the firm and the theory of contractual institutions.

