

MAREK RATAJCZAK

## PRYWATYZACJA I DEREGULACJA W SFERZE INFRASTRUKTURY

### ISTOTA I FUNKCJE INFRASTRUKTURY

W prezentowanym opracowaniu przyjmuje się, że infrastruktura stanowi jeden z podsystemów systemu społecznego, a jej zadaniem jest zapewnienie podstawowych warunków rozwoju pozostałych podsystemów oraz systemu jako całości<sup>1</sup>. Polega to przede wszystkim na umożliwianiu dyfuzji informacji, a także przepływu energii i materii oraz na kształtowaniu cech człowieka jako najważniejszego składnika sił wytwórczych. Powyższe określenie infrastruktury nawiązuje do większości znanych z literatury definicji akcentujących ogólnogospodarcze i ogólnospołeczne znaczenie infrastruktury, a także wskazujących na powszechny charakter zapotrzebowania na jej świadczenia.

Najbardziej popularny, i przyjęty w polskiej literaturze, podział infrastruktury związany z określeniem jej zakresu rzeczowego, to dychotomiczny podział na infrastrukturę gospodarczą oraz infrastrukturę społeczną<sup>2</sup>. W świetle różnych interpretacji zakresu rzeczowego infrastruktury gospodarczej bezdyskusyjnie wydaje się zaliczenie do niej przede wszystkim transportu i łączności oraz — z pewnymi ograniczeniami — energetyki, gospodarki wodnej i ochrony środowiska naturalnego<sup>3</sup>. Do infrastruktury społecznej zalicza się na ogół naukę, oświatę, ochronę zdrowia i opiekę społeczną, kulturę oraz wypoczynek i kulturę fizyczną, a tym co łączy

<sup>1</sup> System społeczny stanowi zespolenie systemu fizycznego będącego zbiorem elementów tworzących świat materialny oraz systemu symbolicznego, czyli zbioru niematerialnych elementów otoczenia człowieka. Por. B. Kamiński, M. Okólski, *System gospodarki światowej*, PWN, Warszawa 1978, s. 23. Potrzebę analizy infrastruktury w kategoriach podsystemu społecznego podkreśla Janusz Kroszel. Por. J. Kroszel, *Infrastruktura społeczna w polityce społecznej*, ISL, Opole 1990, s. 9 - 10.

<sup>2</sup> Niekiedy wyróżniane jest także trzecie ogniwo, a mianowicie infrastruktura instytucjonalna. Kwestia infrastruktury instytucjonalnej nabrała szczególnego znaczenia wraz z rozpoczęciem transformacji gospodarek centralnie zarządzanych w gospodarki rynkowe. Problem ten wykracza poza ramy prezentowanego opracowania. W tym miejscu ograniczymy się więc jedynie do stwierdzenia, że niedostatki szeroko rozumianej infrastruktury instytucjonalnej okazały się nie mniejsza, a czasami nawet poważniejszą przeszkodą transformacji niż niedobory w zakresie infrastruktury gospodarczej czy społecznej.

<sup>3</sup> W przypadku energetyki początkowo do infrastruktury włączano zarówno produkcję, jak i dystrybucję energii. Obecnie coraz powszechniej oddziela się wytwarzanie energii (elektrycznej, ciepłej) traktowane jako działalność produkcyjną od dystrybucji energii zaliczanej do aktywności o charakterze infrastrukturalnym. W odniesieniu do gospodarki wodnej jej infrastrukturalny charakter ograniczany jest najczęściej do przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z gromadzeniem, wykorzystaniem i dystrybucją wody. Nie jest natomiast na ogół traktowane jako infrastruktura samo występowanie naturalnych i nieuregulowanych cieków wodnych.

W przypadku ochrony środowiska, najpóźniej włączonej do zakresu infrastruktury gospodarczej, celowe jest odróżnianie szeroko rozumianej polityki ekologicznej od, możliwych do zaliczenia do infrastruktury, przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z tworzeniem obiektów i urządzeń służących monitorowaniu i ochronie środowiska naturalnego.

wymienione składniki gospodarki jest ich związek ze sferą usług społecznych<sup>4</sup>.

Infrastruktura jest istotnym źródłem efektów zewnętrznych, co powoduje, że odgrywa ona ważną rolę jako czynnik lokacji i lokalizacji. Znaczenie infrastruktury jako czynnika lokalizacji uzasadnia traktowanie jej jako jednej z istotnych determinant „potencjału atrakcyjności regionalnej” i „regionalnego profilu lokalizacyjnego”<sup>5</sup>. Rola infrastruktury jako uwarunkowania lokacji i lokalizacji sprawia, że staje się ona narzędziem polityki przestrzennej, a szczególnie ważne jest działanie infrastruktury gospodarczej jako elementu integrującego dany obszar ekonomiczny. Wpływ infrastruktury na lokację, lokalizację i integrację przestrzenną decyduje o jej roli jako czynnika aktywizacji rozwoju społeczno-gospodarczego.

Infrastrukturze przypisywana jest też niekiedy rola czynnika stabilizacji społecznej, a w tym przesłanki ograniczania nadmiernej migracji z regionów słabiej rozwiniętych do regionów silniejszych. Poprawa warunków życia wynikająca z rozwoju infrastruktury, określana niekiedy mianem efektu dobrobytu, powinna zmniejszać atrakcyjność migracji<sup>6</sup>. Jednakże praktyka dowodzi, że koncentrowanie się w regionach słabo rozwiniętych wyłącznie czy przede wszystkim na rozbudowie infrastruktury – zwłaszcza transportowej i oświatowej – może pociągnąć za sobą tzw. „efekt ucieczki”<sup>7</sup>. Wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji w następstwie rozwoju oświaty, w połączeniu z ułatwieniami komunikacyjnymi wynikającymi z doskonalenia transportu, przyczyniają się do nasilenia migracji ludności do regionów tradycyjnie lepiej rozwiniętych. „Efekt ucieczki” będzie tym wyraźniejszy, im większa jest różnica między poziomem rozwoju wymienionych elementów infrastruktury a pozostałych składników warunków pracy i życia ludności w danym regionie.

Wśród funkcji infrastruktury należy także zwrócić uwagę na jej rolę jako czynnika stabilizacji gospodarki przede wszystkim w kontekście ograniczania amplitudy wahań koniunkturalnych<sup>8</sup>. Niewątpliwie ze względu na w znacznej mierze autonomiczny, czyli niezależny od bieżących rozmiarów popytu, charakter wydatków infrastrukturalnych wydawać się one mogą jednym z lepszych narzędzi realizowanej przez państwo polityki stabilizacji. Jednakże można także przedstawiać argumenty przemawiające przeciwko wiązaniu polityki infrastrukturalnej z działaniami na rzecz stabilizacji koniunktury. Po pierwsze: przedsięwzięcia infrastrukturalne charakteryzują się ograniczoną podzielnością i elastycznością, co utrudnia dostosowywanie ich skali do bieżących potrzeb wynikających z przesłanek koniunkturalnych. Po drugie: długi okres realizacji a następnie eksploatacji powoduje, że przedsięwzięcia infrastrukturalne powinny być analizowa-

<sup>4</sup> Szerzej na temat kryteriów wyodrębniania infrastruktury społecznej patrz: J. Kroszel, op. cit., s. 20 - 32.

<sup>5</sup> J. H. P. Paelinck, *Investment and the Development of Backward Regions*, w: *Investing in Europa's Future*, Basil Blackwell, Oxford 1983, s. 156 - 161.

<sup>6</sup> Por. F. Vranitzky, *Partnership of Private and Public Sectors in Central European Economics*, w: *The Provision of Infrastructure. The Role of the Private Sector*, EIB, Luxembourg 1995, s. 74.

<sup>7</sup> Por. R. L. Frey, *Infrastruktur. Grundlagen der Planung Öffentlicher Investitionen*, J. C. P. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1970, s. 41.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 64 - 67.

ne przede wszystkim w kategoriach długookresowych wręcz międzypokoleńowych. Tymczasem polityka stabilizacji koniunktury jest raczej polityką krótkiego ewentualnie średniego okresu. Dlatego też zasadna wydaje się teza, iż rozwój infrastruktury powinien być przede wszystkim podporządkowany dążeniu do stworzenia podstaw trwałego wzrostu gospodarczego w długim okresie, a nie osiaganiu bieżących celów związanych ze stabilizacją koniunktury<sup>9</sup>.

## PRZESŁANKI PRYWATYZACJI I DEREGULACJI W SFERZE INFRASTRUKTURY

Szczególnie od połowy lat siedemdziesiątych, wraz z ogólnym wzrostem krytyki modelu gospodarki rynkowej zakładającego potrzebę istotnej niekiedy interwencji państwa, coraz częstsze stały się opinie wskazujące na to, że także w sferze infrastruktury konieczne jest dokonanie poważnych zmian. Istota tych zmian sprowadzona może być do zawartego w tytule hasła prywatyzacji i deregulacji.

Pod pojęciem prywatyzacji, zwanej też niekiedy denacjonalizacją rozumiemy zmiany w sferze stosunków własności mające na celu zastąpienie zbiorowego i anonimowego właściciela, jakim jest państwo, innym właścicielem, w wypadku którego możliwa byłaby egzekucja prawa własności obejmujących prawo do: 1) użytkowania posiadanego zasobu, 2) uzyskiwania z niego dochodu, 3) zmiany formy i/lub istoty zasobu. Funkcjonowanie praw własności oznacza także występowanie zagrożenia podmiotu własności sankcjami ekonomicznymi do wyeliminowania z rynku włącznie.

Z kolei deregulacja polega na ograniczaniu czy wręcz eliminowaniu narzędzi administracyjnych stosowanych przez państwo przede wszystkim w celu decydowania o dostępie do różnych rodzajów aktywności gospodarczej. Deregulacja prowadzić powinna do wzrostu samodzielności podmiotów gospodarczych, a zarazem do zwiększania zakresu stosowania mikroekonomicznego rachunku wyboru.

Argumenty mające uzasadniać potrzebę deregulacji i prywatyzacji infrastrukturalnych ogniw gospodarki można podzielić na trzy grupy. Pierwsza i często najbardziej eksponowana, to różnorodne aspekty niedoskonałości państwa jako podmiotu decyzji alokacyjnych i regulacyjnych. Druga grupa to niedostatki, zdaniem niektórych wręcz immanentne, instytucji publicznych w stosunku do instytucji prywatnych. Wreszcie trzecia grupa uzasadnień prywatyzacji i deregulacji w zakresie infrastrukturalnych składników gospodarki wiąże się z krytyką pewnych tradycyjnych koncepcji teoretycznych takich, jak np. idea monopolu naturalnego.

Krytyka państwa jako podmiotu polityki infrastrukturalnej koncentruje się przede wszystkim na analizie przesłanek i mechanizmów podejmowania decyzji przez przedstawicieli państwa. Idealny obraz, zwłaszcza w go-

<sup>9</sup> J. Girard, H. Gruber, Ch. Hurst, *A discussion of the role of public investment in economic growth*, EIB Papers 1994, nr 23, s. 18.

spodarkach funkcjonujących w państwach, których system polityczny oparty jest na regułach demokracji, to państwo, które podejmuje decyzje w interesie większości przy poszanowaniu praw mniejszości, kierując się obiektywizmem. W sferze gospodarczej idealne państwo potrafi poprzez podejmowane decyzje uzyskać efekty istotne dla ogółu społeczeństwa, nie zawsze zapewniane przez samoregulację rynkową.

Zarysowany powyżej obraz idealnego państwa jako podmiotu decyzji gospodarczych, a w tym decyzji dotyczących infrastruktury, kłóci się z wieloma, dostrzeganymi w praktyce, odstępstwami od tego stanu. Wśród koncepcji krytykujących a zarazem tłumaczących działanie mechanizmów regulacji należy zwrócić uwagę na teorię wyboru publicznego związaną zwłaszcza z osobą Jamesa M. Buchanana, ekonomiczną teorią regulacji, w której rozwoju szczególną rolę odegrał George J. Stigler, tzw. teorię zawładnięcia rozwiniętą w oparciu o prace Gabriela Kolko oraz teorię biurokracji, w której rozwoju szczególną rolę przypisywana jest osobie Williama A. Niskanena.

Niewątpliwie najprostszą z tych koncepcji jest teoria zawładnięcia, zgodnie z którą instytucje regulacyjne, choć ich celem powinno być nadzorowanie działalności podległych im podmiotów w celu zabezpieczenia realizacji interesów publicznych, w rzeczywistości prędzej czy później zaczynają być głównie wyrazicielem interesów objętych swoją kuratelą firm<sup>10</sup>. Zwolennicy teorii zawładnięcia uważają, że wręcz samo powstanie instytucji regulacyjnych było konsekwencją aktywności firm, które chciały dzięki temu uzyskać ochronę swej szczególnej pozycji na rynku, a zwłaszcza zabezpieczenie przed tzw. nowymi wejściami czyli pojawianiem się konkurentów<sup>11</sup>.

Teoria zawładnięcia, mimo swej prostoty odegrała jednak istotną rolę w rozwoju analiz, dotyczących mechanizmów regulacji, a w tym tzw. ekonomicznej teorii regulacji. Punktem wyjścia tej koncepcji jest założenie, iż regulacja może być potraktowana jako pewien towar, przy czym o tyle szczególny, iż znajdujący się w dyspozycji państwa. Tak więc, starając się wytłumaczyć funkcjonowanie regulacji trzeba przeanalizować kształtowanie się popytu na regulację i mechanizmów rządzących jej podażą<sup>12</sup>.

Z punktu widzenia uczestników gry rynkowej wprowadzenie regulacji wiąże się z pewnymi szansami i zagrożeniami. Szanse i korzyści dla firm sprowadzają się przede wszystkim do ograniczenia zagrożeń związanych ze swobodą dostępu do rynku. Albowiem tradycyjna formuła regulacji związana jest przede wszystkim z określeniem tego kto i co może robić. W rezultacie firma objęta regulacją zyskuje znaczne gwarancje swego rodzaju bezpieczeństwa rynkowego.

Oczywiście regulacja oznacza dla firm także pewne zagrożenia. Związane są one głównie z możliwością zmian decyzji państwa. Państwo może bowiem uznać, że nie zamierza dalej poprzez regulację chronić interesów

<sup>10</sup> Por. A. T. Szablewski, *Teoretyczne przesłanki deregulacji infrastruktury*, „*Ekonomista*” 1992, nr 3, s. 401 - 403.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 402.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 404 - 406.

danej firmy. Klasycznym i szeroko analizowanym w literaturze przykładem takiej zmiany w postawie państwa jest przypadek amerykańskiej firmy telekomunikacyjnej AT&T, która będąc firmą prywatną była zarazem objęta regulacją ze strony państwa, z czym z kolei wiązało się zachowywanie monopolistycznej pozycji na rynku. Władze amerykańskie uznały ostatecznie iż AT&T ma zbyt mocną, a zarazem szkodliwą z punktu widzenia interesów pozostałych podmiotów, pozycję i doprowadziły do podziału firmy.

Wnioski płynące z prezentowanej wcześniej teorii zawładnięcia oraz z ekonomicznej teorii regulacji są ogólnie niekorzystne dla samej idei regulacji, a zwłaszcza dla jej obrazu jako sposobu na zapewnianie realizacji interesu publicznego w warunkach zawodności rynku. Dodatkowych argumentów na rzecz traktowania regulacji raczej jako swego rodzaju zła niekiedy koniecznego niż dobrego sposobu na rozwiązywanie niektórych problemów dostarcza teoria wyboru publicznego, a zwłaszcza związana z nią tzw. hipoteza Lewiatana<sup>13</sup>. Zgodnie z tą koncepcją, instytucje państwowe rozrastają się w wyniku pewnych słabości mechanizmów wyborczych, a zarazem w konsekwencji działań polityków i biurokratów. W efekcie państwo staje się „Lewiatanem” starającym się podporządkować sobie obywateli, a nie instytucją usługową działającą na rzecz obywateli.

Bardzo podobny sposób analizy do teorii wyboru publicznego charakterystyczny jest dla teorii biurokracji. Zgodnie z tą koncepcją w instytucjach objętych regulacją ze strony państwa występują wyraźne przejawy nieefektywności alokacyjnej i produkcyjnej<sup>14</sup>. Ta pierwsza wiąże się z typową dla kierujących zbiurokratyzowanymi instytucjami tendencją do maksymalizowania budżetów. Nieefektywność produkcyjna ma z kolei swoje źródło w braku, w instytucjach objętych regulacją, zagrożeń typowych dla normalnych firm rynkowych. Przekonanie o niemożności wyeliminowania z rynku powoduje, że kierujący instytucjami zbiurokratyzowanymi wykazują bardzo ograniczoną troskę o zachowanie właściwych relacji nakładów i efektów.

W teorii biurokracji zwraca się również uwagę na zawodność nadzoru nad instytucjami biurokratycznymi ze strony polityków<sup>15</sup>. Zawodność ta wynika z jednej strony z asymetrii informacji między regulowanym a regulatorem<sup>16</sup>. Drugi powód zawodności kurateli nad zbiurokratyzowanymi instytucjami to sama postawa polityków, którzy nierzadko traktując nadzorowane instytucje jako narzędzie osiągania celów politycznych narzucają bądź akceptują działania nie mające uzasadnienia ekonomicznego<sup>17</sup>.

Nietrudno zauważyć, że to co łączy zarówno teorię zawładnięcia z ekonomiczną teorią regulacji, jak i teorią wyboru publicznego oraz teorią biurokracji to swego rodzaju rozczarowanie mechanizmami demokracji,

<sup>13</sup> Por. L. Filipowicz, *Amerykańska ekonomia podaży*, Poltext, Warszawa 1992, s. 51 - 54.

<sup>14</sup> Por. P. Rosanvallon, *La crise de l'état providence*, Édition du Seuil, Paris 1982, s. 177.

<sup>15</sup> Por. *La privatisation des services publics dans le monde*, Banque Nationale de Paris - Lettre de conjoncture 1998, avril, s. 2.

<sup>16</sup> Na problem ten w kontekście działań TP S.A. zwrócono uwagę w P. J. J. Welfens, *Telecommunications in Transforming Economies: Theoretical Aspects and Policy Issues*, Münster 1994 (maszynopis powielony), s. 11.

<sup>17</sup> *La privatisation ...*, op. cit., s. 2 oraz J. Vickers, G. Yarrow, *Privatisation. An Economic Analysis*, The MIT Press, Cambridge-London 1988, s. 29 - 35.

która jawi się jako system odpowiadający przypisywanemu Winstonowi Churchillowi określeniu, iż jest to najgorszy ze sposobów rządzenia, ale ... nie wymyślono lepszego<sup>18</sup>.

Obok czterech zasygnalizowanych powyżej koncepcji można także spotkać się z innymi argumentami wskazującymi na zawodność państwa. Chodzi między innymi o takie kwestie, jak częsta dysproporcję ponoszonych nakładów i uzyskiwanych efektów (góra rodząca mysz), tendencję do faworyzowania niektórych przedsięwzięć np. takich, które w oczach wyborców mogą kojarzyć się z dynamizmem i nowoczesnością (np. szybkie pociągi, autostrady) w stosunku do inwestycji mniej spektakularnych (np. modernizacja już istniejących dróg), ewidentne niekiedy nadużywanie argumentów o interesie publicznym dla realizacji przedsięwzięć istotnych dla szczególnie aktywnej czy ważnej grupy wyborców, wyolbrzymianie trudności związanych z rachunkiem ekonomicznym przedsięwzięć infrastrukturalnych dla ukrycia popełnionych błędów, opóźnienia w podejmowaniu decyzji oraz często tylko ich częściową realizację, kierowanie się kryteriami politycznymi a nie merytorycznymi w obsadzie kadrowej instytucji regulowanych przez państwo.

Rozpatrując funkcjonowanie państwa jako podmiotu decyzji alokacyjnych i regulacyjnych w sferze infrastruktury należy zwrócić uwagę na to, że niektórzy analitycy skłonni są wiązać potrzebę prywatyzacji i deregulacji nie tyle z zawodnością państwa, co ze zmianami jakie dokonują się we współczesnych społeczeństwach, a które wiążą się z tzw. post-fordyzmem. Zgodnie z tą koncepcją kontrolowana i rozwijana przez państwo infrastruktura nastawiona na masowe a zarazem wyraźnie zestandaryzowane świadczenie usług, była logiczną konsekwencją połączenia założeń tzw. systemu fordowskiego (masowa, taśmowa produkcja) w sferze aktywności gospodarczej z ideami państwa dobrobytu, na dodatek kierującego się w swych działaniach przesłankami ekonomii keynesowskiej. Obserwowane zwłaszcza w wysoko rozwiniętych gospodarkach rynkowych odchodzenie w sferze produkcji od systemu fordowskiego wymaga zarazem innych rozwiązań w sferze infrastruktury bardziej niż poprzednio ukierunkowanej na zaspokojenie coraz bardziej zindywidualizowanych potrzeb. To z kolei oznacza potrzebę nowych rozwiązań zarówno w zakresie form własności infrastruktury i instytucji świadczących przy jej wykorzystaniu usługi, jak i w sferze regulacji w coraz większym stopniu respektującej, także i w tej części gospodarki, swobodę transakcji między oferentami i nabywcami różnych usług<sup>19</sup>.

Druga grupa argumentów na rzecz prywatyzacji i deregulacji w sferze infrastruktury wiąże się z krytyką firm objętych państwową regulacją. Szczególną rolę w tej krytyce odgrywa koncepcja tzw. nieefektywności X sformułowana przez Harveya Leibensteina<sup>20</sup>. Idea efektywności X wiąże

<sup>18</sup> Na szukanie w ograniczaniu roli państwa w gospodarce remedium na niedostatki systemu demokratycznego wskazuje m.in. W. H. Melody, *Efficiency and Social Policy in Telecommunication: Lessons from the U.S. Experience*, „Journal of Economic Issues” 1989, vol. XXIII, nr 3, s. 685.

<sup>19</sup> Bardzo interesująca analiza między innymi infrastrukturalnych aspektów post-fordyzmu zawarta jest w: I. Bakker, R. Miller, *Escape from fordism: The emergence of alternative forms of state administration and output*, w: *States against Markets*, red. R. Boyer, D. Drache, Routledge, London and New York 1996, s. 334 - 356.

<sup>20</sup> Por. H. Leibenstein, *Poza schematem homo oeconomicus*, PWN, Warszawa 1988, s. 57 - 87.

się z odrzuceniem założenia, że każda firma kupuje i wykorzystuje wszystkie swoje nakłady efektywnie. W przypadku, gdy tak się nie dzieje oznacza to, że w firmie występuje nieefektywność X.

Problem nieefektywności X nie jest charakterystyczny tylko dla jakiegoś jednego rodzaju podmiotów np. tylko instytucji publicznych. Jednakże to właśnie w odniesieniu do instytucji regulowanych przez państwo kwestia ta jest szczególnie rozpatrywana. Wiąże się to z uznaniem, że przynajmniej z trzech powodów instytucje powiązane z państwem są bardziej narażone na występowanie nieefektywności X niż typowe prywatne podmioty.<sup>21</sup> Te trzy powody to: 1) niższa niż w firmach nie powiązanych z państwem indywidualna efektywność związana z motywacją (dotyczy to zwłaszcza menedżerów), 2) niższa niż w firmach nie powiązanych z państwem wewnątrzzakładowa efektywność motywacyjna, 3) wynikająca z często dominującej pozycji na rynku niska zewnętrzna efektywność motywacyjna<sup>21</sup>.

Z funkcjonowaniem firm podlegających państwowej regulacji kojarzona jest też kwestia tzw. nieefektywności Y sprowadzającej się do ograniczonej innowacyjności i nie wprowadzania bądź ograniczonego wprowadzania nowych produktów. W efekcie konsumenci korzystają z oferty gorszej i uboższej niż mogłaby ona być gdyby firma była poddana presji konkurencyjnej.<sup>22</sup>

W ramach dyskusji o nieefektywności X w firmach powiązanych z państwem szczególną uwagę zwraca się na problem działania menedżerów tych firm. Dość często wysuwana jest teza, że charakterystyczne są dla nich – bardziej niż dla menedżerów z innych organizacji – postawy rentierskie, że nie są zainteresowani wdrażaniem postępu technicznego oraz, że ze względu na szczególne mechanizmy doboru kadr do jednostek nadzorowanych przez państwo – ich umiejętności często odbiegają od tych reprezentowanych przez menedżerów z firm podlegających w pełni rynkowym regułom gry<sup>23</sup>.

Pisząc o aspektach kadrowych funkcjonowania firm publicznych należy także zwrócić uwagę na fakt, że to właśnie kadry menedżerskie tych firm są niekiedy szczególnymi orędownikami ich prywatyzacji i deregulacji. Jednakże istotnym motywem takich zachowań, jest czasem nie tyle troska o możliwość poprawy efektywności działania firmy, co raczej nadzieja na uwolnienie się od niekiedy dokuczliwej kurateli państwa, a zarazem oczekiwanie utrzymania a nawet powiększenia przywilejów związanych z zajmowanymi stanowiskami<sup>24</sup>.

Trzecia grupa argumentów przemawiających na rzecz odejścia od szczególnej roli państwa w polityce infrastrukturalnej wiąże się z krytyką pewnych tradycyjnych koncepcji teoretycznych, a zwłaszcza idei monopolu naturalnego i pojęcia konkurencji.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 81.

<sup>22</sup> Por. M. E. Beesley, *Privatisation, regulation and deregulation*, Routledge, London 1992, s. 44.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 51.

W przypadku konkurencji jej tradycyjna interpretacja wiąże się z pytaniem o ilość firm działających na danym rynku. Brak konkurentów czyli monopol oznacza, że rynek nie funkcjonuje lub funkcjonuje źle i dlatego potrzebna jest jakaś forma ingerencji państwa.

Zdaniem współczesnych analityków problemu konkurencji, zarysowane powyżej tradycyjne podejście jest niesatysfakcjonujące co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, konkurencja to nie tylko współzawodnictwo na rynku, ale to także może być współzawodnictwo o rynek. Zaproponowanie takiego właśnie punktu widzenia przypisywane jest powszechnie Haroldowi Demsetzowi<sup>25</sup>. Zgodnie z koncepcją, iż konkurencja obejmuje również współzawodnictwo o rynek, nawet tam, gdzie nie jest możliwe równoczesne działanie kilku firm, nie jest zarazem konieczne odwoływanie się do monopolu publicznego, który może wykazywać wszystkie negatywne cechy związane z jednej strony ze swą uprzywilejowaną monopolistyczną pozycją, a z drugiej strony wynikające z analizowanych wcześniej słabości publicznej regulacji. Idea konkurencji o rynek oznacza bowiem możliwość wyboru spośród różnych firm, tej której przyznaje się na zasadach przetargowych prawo do świadczenia określonych usług. Opisana powyżej konkurencja o rynek wiąże się ze stosowaniem rozwiązań o charakterze umów franchisingowych<sup>26</sup>.

To co jest bardzo istotne dla możliwości wdrażania rozwiązań opartych na idei konkurencji o rynek, to konieczność oddzielenia dwóch sfer. Jedną, to utrzymanie i rozwój urządzeń i obiektów infrastrukturalnych, takich jak np. linie kolejowe czy linie przesyłowe energii elektrycznej. Drugą, to eksploatacja infrastruktury w celu świadczenia określonych usług. O ile bowiem trudno zakładać wybudowanie w imię konkurencji równoległych linii kolejowych (byłoby to chociażby istotnym marnotrawstwem terenu), to zarazem wcale nie musi to oznaczać, że cała sieć kolejowa musi być eksploatowana tylko przez jednego użytkownika<sup>27</sup>.

Dostrzeżenie celowości czy wręcz konieczności odróżniania problemu rozwoju infrastruktury od kwestii różnych rozwiązań, w sferze jej eksploatacji, wiąże się z kolejnym aspektem krytyki tradycyjnych koncepcji teoretycznych jaką jest idea monopolu naturalnego. Niektórzy ekonomiści są wręcz skłonni twierdzić, iż koncepcja ta jest przykładem idei, która była traktowana jako tak oczywista i bezdyskusyjna, że nikt czy też prawie nikt nie podejmował próby zweryfikowania tego czy i na ile w rzeczywistości zjawisko monopolu naturalnego występuje<sup>28</sup>. Obecnie dominuje pogląd, iż monopol naturalny jest czymś rzadkim, a nawet tylko okresowym i że tak naprawdę ma on swoje bardzo konkretne przede wszystkim techniczne przyczyny. Twierdzi tak między innymi Milton Friedman konsekwentnie używający zamiast określenia monopol naturalny nazwy monopol technicz-

<sup>25</sup> Por. A. T. Szablewski, op. cit., s. 415 - 416.

<sup>26</sup> Por. D. Swann, *The Retreat of the State. Deregulation and Privatisation in the UK and USA*, Harvester-Wheatsheaf, London 1988, s. 67.

<sup>27</sup> Por. *Tendances de l'évolution et politique des transports, économie des transports*, TRANS/R.382, EKG ONZ 1993, s. 7.

<sup>28</sup> Por. A. T. Szablewski, op. cit., s. 413.



ny<sup>29</sup>. Natomiast to co rzeczywiście może stanowić pewien problem to występująca niekiedy ograniczona kwestionowalność czy też sporność rynku.

Aby rynek był idealnie kwestionowalnym muszą być spełnione trzy podstawowe warunki: a) nie mogą występować bariery wejścia na dany rynek, b) nie mogą występować bariery wyjścia, c) wchodzący na rynek muszą dysponować tymi samymi technologiami co firmy już na rynku funkcjonujące.

Koncepcja rynków kwestionowalnych zasadniczo zmienia spojrzenie na problem konkurencji. Albowiem w świetle jej założeń nie jest istotne ile aktualnie firm działa na danym rynku, ale to, czy możliwa jest chociaż potencjalna konkurencja z firmą czy firmami już obecnymi. Jeśli taka możliwość istnieje, to powinno to pociągnąć za sobą zachowanie firm zbliżone do tego jakie jest charakterystyczne dla rynku konkurencyjnego w tradycyjnym rozumieniu.

Z wizją szczególnej roli potencjalnej konkurencji łączy się pojęcie słabej niewidzialnej ręki. Oznacza to sytuację współwystępowania na danym rynku dwóch zjawisk. Pierwsze, to związane z sybaddytywnością kosztów i efektami skali istnienie na rynku tylko jednej firmy. Drugie, to spontaniczne stosowanie przez tę firmę tzw. cen Ramsey'a, zwanych też cenami Ramsey'a-Boiteux, mieszczących się w pojęciu rozwiązań drogiej rangi<sup>30</sup>.

Idea cen Ramsey'a zakłada, iż jeśli nie jest możliwe oparcie ceny na koszcie krańcowym, to niezbędne jest zastosowanie innej formuły jednak powinna ona nadal przyczyniać się do optymalizacji zachowań producentów i odbiorców<sup>31</sup>. W przypadku firm działających w warunkach zbliżonych do monopolu naturalnego takim rozwiązaniem mogą być ceny oparte na koszcie przeciętnym, które są co prawda wyższe od cen, których wyznacznikiem byłby koszt krańcowy, ale zarazem są niższe od tych, które wynikałyby z typowo monopolistycznej kalkulacji. Zgodnie z ideą słabej niewidzialnej ręki wystarczy aby istniejąca na rynku firma brała poważnie pod uwagę możliwość utraty, czy też zagrożenia swej szczególnej pozycji by, starając się zniechęcić potencjalnych konkurentów, z własnej inicjatywy stosowała ceny Ramsey'a na poziomie kosztów przeciętnych.

Jeśli nie istnieje możliwość nawet potencjalnej konkurencji to rynek jest rynkiem niekwestionowalnym i wtedy rzeczywiście potrzebne są pewne szczególne rozwiązania. Tyle tylko, że zwolennicy idei rynków kwestionowalnych podkreślają, że często najistotniejszą przyczyną ograniczenia czy braku sporności rynku są działania państwa. Nie ma bowiem trudniejszych, a nawet wręcz niemożliwych do pokonania, barier wejścia na rynek niż te, które wynikają z decyzji państwa. Znacznie łatwiejsze są do ominięcia bariery techniczne zwłaszcza w wyniku dokonującego się postępu technicznego.

Wszystkie przedstawione argumenty na rzecz ograniczania roli państwa w sferze infrastrukturalnych składników gospodarki (choć oczywiście

<sup>29</sup> Por. D. Swann, op. cit., s. 136.

<sup>30</sup> Por. J. Bénard, *Les réglementations publiques de l'activité économique*, „Revue d'économie politique” 1988, nr 1, s. 10.

<sup>31</sup> Por. Ch. Hurst, *The Market for International Telecommunications Services: Some Arguments for a Competitive Environment*, EIB Papers 1991, nr 17, s. 31 oraz A. T. Szablewski, op. cit., s. 406 - 407.

dotyczące nie tylko tego obszaru ekonomiki) prowadzą do wniosku, że nawet tzw. słaba niewidzialna ręka rynku, a więc taka, która nie w pełni odpowiada idei wolnego rynku, jest lepsza od często tylko pozornie silnej i sprawiedliwej widzialnej ręki państwa.

Akceptując generalnie wszystkie zaprezentowane powyżej zarzuty można jednak postawić pytanie czy oznacza to zarazem zasadność wniosku o możliwości i celowości wycofania się państwa z aktywnej roli w sferze infrastruktury i usług świadczonych w oparciu o jej wykorzystanie?

W odpowiedzi na to pytanie należy stwierdzić, iż w swej istocie przedstawiona powyżej krytyka raczej prowadzi do konkluzji, iż pewne tradycyjne rozwiązania powinny być zmodyfikowane niż do tezy, że w ogóle możliwe jest w pełni oparcie funkcjonowania infrastruktury na zasadach typowo rynkowych. Stąd niekiedy można spotkać się ze słuszną naszym zdaniem opinią, iż deregulacja to tak naprawdę nowa, przynajmniej częściowo inna niż tradycyjna, regulacja polegająca np. na zastąpieniu bezpośredniej kurateli ze strony państwa nadzorem, którego podmiotem są różne niezależne ciała regulacyjne<sup>32</sup>.

Wniosek o potrzebie utrzymania pewnych form regulacji w sferze infrastruktury wiąże się z faktem, że choć, jak już kilkakrotnie podkreślano, trudno byłoby polemizować z opiniami o licznych i czasami dość kosztownych dla obywateli przykładach zawodności państwa, to jednak żadna z przedstawionych wcześniej koncepcji nie odrzuca zarazem idei zawodności rynku. Ponieważ właśnie w sferze infrastruktury szczególnie silne są przejawy zawodności rynku to trudno byłoby przyjąć, że postulat prywatyzacji i deregulacji typowych firm produkcyjnych może być tak samo traktowany jak idea podobnych działań np. w sferze energetyki czy tym bardziej instytucji infrastruktury społecznej<sup>33</sup>.

## OGRANICZENIA DEREGULACJI I PRYWATYZACJI W SFERZE INFRASTRUKTURY

Dyskusję na temat ograniczeń prywatyzacji i deregulacji w sferze infrastruktury należy rozpocząć od próby odpowiedzi na pytanie dlaczego tradycyjnie w gospodarkach rynkowych infrastrukturalne ogniwa ekonomiki stanowiły, w całości lub w istotnej części, składnik sektora publicznego? Odpowiedź należy – jak się wydaje – wiązać z pewnymi cechami infrastruktury oraz z pewnymi zjawiskami jakie wystąpiły w praktyce gospodarek

<sup>32</sup> Por. N. Curien, M. Gensollen, *L'ouverture des réseaux: planification ou concurrence dans les télécommunications et d'autres services publics*, „Annales d'économie et de statistique” 1989, nr 15/16, s. 375; A. Pera, *Deregulation and Privatisation in an Economy – Wide Context*, „OECD Economic Studies” 1989, nr 12, s. 161; W. H. Melody, op. cit., s. 658 oraz L. L. Selwyn, *Market Failure in „Open” Telecommunication Networks: Defining the New „Natural Monopoly”*, w: W. Sichel, D. L. Alexander (red.), *Networks, Infrastructure and the New Task for Regulation*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1996, s. 86 - 87.

<sup>33</sup> W tym miejscu należy zauważyć, że z punktu widzenia rozważań o bardziej szczegółowych rozwiązaniach związanych z ideą prywatyzacji i deregulacji w sferze infrastruktury celowe są branżowe analizy dotyczące transportu, łączności i innych elementów infrastruktury. Wielu autorów słusznie bowiem zwraca uwagę na to, że podatność różnych składników infrastruktury na prywatyzację i deregulację nie jest taka sama. Por. J. P. Boutes, R. Leban, *Réseaux en concurrence*, „Communicateur” 1995, Dossier nr 28, s. 187.

rynkowych. Istotna rola sektora publicznego w sferze infrastruktury jest o tyle interesująca, iż na ogół, zwłaszcza w drugiej połowie dziewiętnastego wieku i początkach wieku dwudziestego, dynamiczny rozwój infrastruktury wiązał się z aktywnością sektora prywatnego (np. rozwój kolei w USA).

W literaturze wskazuje się na kilka podstawowych przyczyn tradycyjnie istotnej roli sektora publicznego w sferze infrastruktury, przy czym generalnie zjawiska te wiążą się z pojęciem zawodności rynku. Albowiem nawet najbardziej zdecydowani zwolennicy samoregulacji rynkowej dostrzegają na ogół, iż w pewnych sytuacjach rynek nie działa lub nie może działać w sposób zapewniający osiągnięcie optymalnych rozwiązań. Podstawowe – istotne z punktu widzenia dyskusji o roli państwa w infrastrukturze – źródła zawodności rynku to: 1) efekty zewnętrzne, 2) dobra publiczne i związana z tym kwestia tzw. pasażera na gapę (ang. *free rider*), 3) monopol naturalny, 4) niepewność co do zachowań mikroprzedsiębiorstw i związany z tym problem dóbr szczególnie cennych, 5) dysproporcje w dostępie do informacji istotnych dla podejmowania decyzji ekonomicznych. Wystąpienie jednego z wymienionych zjawisk, bądź ich kombinacji powoduje, że: 1) w ogóle nie jest możliwe zastosowanie rozwiązania opartego na regułach konkurencji, 2) teoretycznie jest możliwe rozwiązanie oparte na zasadach konkurencji, ale w praktyce rozwiązanie to jest nieosiągalne, 3) istnieje w teorii i jest w praktyce osiągalne rozwiązanie uwzględniające konkurencję, ale nie byłoby to rozwiązanie efektywne<sup>34</sup>. Każda z trzech sytuacji oznacza zawodność rynku.

Zawodność rynku wynikająca z efektów zewnętrznych wiąże się z różnicą pomiędzy kosztami i korzyściami w ich ujęciu prywatnym a kosztami i korzyściami analizowanymi w kategoriach społecznych<sup>35</sup>. Jeżeli nie występuje równość kosztów i/lub korzyści w ujęciu prywatnym i społecznym to oznacza to, że rozwiązanie optymalne w kategoriach pojedynczego podmiotu nie musi i na ogół nie jest zbieżne z optimum społecznym, a zarazem oznacza to występowanie efektów zewnętrznych.

Teoretycznie możliwe są dwa podstawowe rozwiązania, pozwalające na wyeliminowanie lub przynajmniej ograniczenie konsekwencji występowania efektów zewnętrznych. Jedno to tzw. internalizacja czyli doprowadzenie do tego aby rachunek ekonomiczny każdego z podmiotów uwzględniał pełne koszty i korzyści związane z podejmowanym działaniem<sup>36</sup>. Osiągnięcie internalizacji efektów zewnętrznych wymaga jednak spełnienia kilku warunków. Pierwszy to możliwość określenia sprawy bądź beneficjenta.

<sup>34</sup> D. Thompson, *Privatisation: Introducing Competition, Opportunities and Constraints*, w: V. V. Ramadham (red), *Privatisation in the UK*, Routledge, London 1988, s. 41.

<sup>35</sup> Por. E. de Callatay, *Fondements et évaluation de l'intervention publique*, „Problèmes économiques” 1992, nr 2291, s. 25 oraz S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, PWN, Warszawa 1994, s. 43 - 46.

<sup>36</sup> Problem efektów zewnętrznych i ich internalizacji na przykładzie transportu analizowany jest szeroko w: A. Tylutki, J. Wronka, *Koszty zewnętrzne transportu – niedoceniana kategoria społeczno-ekonomiczna*, „Problemy Ekonomiki Transportu” 1997, s. 31 - 35; T. Kamińska, *Koszty i korzyści zewnętrzne transportu (1)*, „Przegląd Komunikacyjny” 1998, nr 7, s. 10 - 16; T. Kamińska, *Koszty i korzyści zewnętrzne transportu (2)*, „Przegląd Komunikacyjny” 1998, nr 8 - 9, s. 15 - 22 oraz V. Menchar, *Koszty zewnętrzne transportu i ich wycena – z doświadczeń Republiki Czeskiej*, „Problemy Ekonomiki Transportu” 1997, nr 3, s. 39 - 49.

Drugi warunek to możliwość wyceny wszystkich kosztów i korzyści. Trzeci to techniczne możliwości wyegzekwowania ponoszenia przez dany podmiot pełnych kosztów lub realizacji korzyści przez beneficjentów. W przypadku infrastruktury i jej usług osiągnięcie wymienionych trzech warunków internalizacji efektów zewnętrznych jest często trudne a nawet niemożliwe. Problemy związane z internalizacją efektów zewnętrznych towarzyszących infrastrukturze mają również swoje źródło w ograniczonych możliwościach stosowania w sferze infrastruktury cen jako regulatora zachowań uczestników rynku.

Drugie możliwe podejście do problemu efektów zewnętrznych mieści się w szeroko rozumianej idei tzw. rozwiązań drugiej rangi (ang. *second best*)<sup>37</sup>. Skoro występują efekty zewnętrzne i skoro nie jest możliwa ich pełna a czasem nawet dość ograniczona internalizacja, to trzeba w jakiejś mierze pogodzić się z tym i zastosować inne, nie w pełni zgodne z regułami samoregulacji rynkowej, rozwiązania. Takim rozwiązaniem jest wprowadzenie obok lub zamiast niewidzialnej ręki rynku widzialnej ręki państwa, które stara się osiągnąć efekty lepsze niż te, które wynikałyby z działań samego rynku.

Dodatkowe argumenty na rzecz aktywności państwa w sferze infrastruktury związane są z występowaniem w tej części gospodarki dóbr publicznych. Czyste dobra publiczne to takie, w przypadku których ani nie działa zasada konkurencji (rywalizacji) w dostępie do danego dobra ani nie funkcjonuje reguła wykluczenia. W konsekwencji nie jest możliwa regulacja rynkowa albowiem ani popyt ani podaż nie mogą w tym przypadku być kształtowane za pomocą cen. W infrastrukturze występują także dobra mieszane czyli spełniające częściowo warunki zaliczenia do dóbr prywatnych, a zarazem tylko w ograniczonym zakresie mogące podlegać skutecznej regulacji rynkowej.

Dobra publiczne i zbliżone do nich wywołują często u użytkowników postawy określane mianem pasażera na gapę (ang. *free rider*)<sup>38</sup>. Oznacza to dążenie do korzystania z danego dobra bez ponoszenia związanych z tym kosztów. Przy tym o ile w społecznościach lokalnych i nielicznych można oczekiwać, że np. swego rodzaju ostracyzm wymusi prędzej czy później zrezygnowanie z roli pasażera na gapę, to w przypadku obiektów infrastrukturalnych o dużej skali i znaczeniu, znacznie łatwiejsze jest czerpanie korzyści bez ponoszenia kosztów lub ponoszenia ich w skali nieadekwatnej do związanych ze swoją działalnością konsekwencji.

Niemożność rynkowej regulacji dostępu do dóbr publicznych i zbliżonych do nich dóbr mieszanych, a także zawodność rynku jako sposobu na eliminowanie zjawiska pasażera na gapę uzasadniają celowość aktywnej postawy państwa. Wniosek taki nie jest jednak tożsamy ze stwierdzeniem, że aktywność państwa daje gwarancję w pełni skutecznego rozwiązania problemów, które wiążą się z występowaniem w gospodarce dóbr nie będą-

<sup>37</sup> Por. K. D. George, J. Shorey, *The Allocation of Resources. Theory and Policy*, Allen and Unwin, London 1978, s. 132 - 134.

<sup>38</sup> Por. T. Kelly, *Public Investment and Growth: testing the non-linearity hypothesis*, „International Review of Applied Economics” 1997, vol. 11, nr 2, s. 250.

cych dobrami prywatnymi. Uznanie potrzeby aktywności państwa oznacza w tym przypadku jedynie stwierdzenie, że z dwóch teoretycznie możliwych rozwiązań (zawodny rynek i również zawodne państwo) tam, gdzie występują dobra publiczne i przypominające je dobra mieszane oraz tam, gdzie prawdopodobne jest występowanie, jako zjawiska dalece nie jednostkowego, zachowań użytkowników noszących cechy pasażera na gapę, lepszym działaniem – co nie znaczy, że w pełni skutecznym – może być odwołanie się do rozwiązań typowych dla regulacji publicznej niż próby stosowania rozwiązań rynkowych<sup>39</sup>.

Kolejny argument na rzecz potrzeby aktywności państwa w sferze infrastruktury ma swoje źródło w występowaniu monopolu naturalnego. Co prawda we wcześniejszym fragmencie artykułu stwierdzono, że koncepcja monopolu naturalnego była w przeszłości wręcz nadużywana ale nie oznacza to, że w ogóle monopol taki nie występuje. Źródłem monopolu naturalnego najczęściej upatruje się w zjawisku tzw. rosnących przychodów związanych z występowaniem efektów skali, a to z kolei tłumaczone jest niepodzielnością czy też bardzo ograniczoną podzielnością podaży, charakterystyczną dla niektórych rodzajów działalności gospodarczej<sup>40</sup>. Występowanie monopolu naturalnego wiąże się dla konsumentów z takimi samymi zagrożeniami, jak każdy inny przypadek osiągnięcia przez oferenta pozycji dominującej. Monopolista może bowiem wybierać rozwiązanie, które co prawda maksymalizuje jego korzyści, a więc jest w pełni zasadne z punktu widzenia mikroekonomicznej oceny, ale które zarazem nie jest satysfakcjonujące z punktu widzenia analizy w kategoriach społecznych. Dlatego też w przypadku występowania monopolu naturalnego zasadne jest stosowanie różnych form regulacji ze strony państwa.

Kwestia ściśle wiążąca się z monopolem naturalnym to szeroko analizowane w literaturze zjawisko subwencji krzyżowej. Subwencja krzyżowa oznacza, że monopolista na pewnych segmentach rynku (czy to z punktu widzenia grupy klientów czy też produktów) stosuje ceny nawet zdecydowanie wyższe od tych, które byłyby uzasadnione kosztami, a równocześnie w przypadku innych segmentów rynku poziom cen jest wręcz niższy niż by to wynikało z ponoszonych przez monopolistę kosztów<sup>41</sup>. Taka sytuacja prowadzi do tego, że część konsumentów subwencjonuje inną grupę odbiorców.

W literaturze przeważa pogląd, że subwencja krzyżowa jest zjawiskiem niekorzystnym, gdyż stanowi ewidentny przejaw odstępstwa od reguły „niech użytkownik płaci” i że jeśli już trzeba wspierać jakąś grupę użytkowników to poprzez ich bezpośrednie subwencjonowanie a nie subwencję krzyżową, która narusza ekonomiczne zasady kształtowania cen<sup>42</sup>. Na dodatek akceptowanie subwencji krzyżowej stwarza monopoliście dodatkowe

<sup>39</sup> Por. J. Flemming, C. Mayer, *The Assessment: Public-Sector Investment*, „Oxford Review of Economic Policy” 1997, vol. 13, nr 4, s. 11.

<sup>40</sup> Por. L. Weber, *L'état acteur économique*, „Economica”, Paris 1988, s. 57 - 62.

<sup>41</sup> Por. N. Curien, M. Gensollen, *Economie des télécommunications. Ouverture et réglementation*, Economica, Paris 1990, s. 51 - 56 oraz M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1999, s. 87 - 89.

<sup>42</sup> S. Glynn, *Japan's success in telecommunications regulation*, „Telecommunication Policy” 1992, nr 1, s. 11.

możliwości uzyskiwania nadzwyczajnych korzyści, bowiem często trudno jednoznacznie określić jaki poziom zawyżania pewnych cen jest rzeczywiście zasadny z punktu widzenia potrzeby oferowania produktów subwencjonowanych. Można jednak także spotkać się z opinią, że w przypadku firm publicznych subwencja krzyżowa jest formą substytucyjną wobec innych rozwiązań fiskalnych<sup>43</sup>. Albowiem dążąc do zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do pewnych dóbr państwo staje wobec wyboru: albo osiągnięcie zamierzonego celu poprzez zastosowanie działań fiskalnych (podatki mające służyć finansowaniu równego dostępu do niektórych usług) albo dojście do celu inną drogą jaką jest quasi-opodatkowanie części użytkowników (np. w telekomunikacji ci, którzy korzystają z rozmów międzymiastowych), po to by stosować preferencje cenowe w przypadku innych (np. w telekomunikacji korzystający z połączeń lokalnych). Niektórzy analitycy tego zagadnienia skłonni są twierdzić, że to drugie rozwiązanie czyli właśnie subwencja krzyżowa jest w sumie rozwiązaniem skuteczniejszym (bo odnosi się do konkretnego dobra i konkretnych użytkowników) niż rozwiązanie pierwsze (anonimowi podatnicy, konkretni użytkownicy)<sup>44</sup>.

Trudno jest jednoznacznie rozstrzygnąć czy subwencja krzyżowa jest w pewnych przypadkach zasadna. Niewątpliwie w kategoriach czysto ekonomicznych jest to naruszenie reguł gry, tyle tylko, że dość powszechnie występujące i nieobce także firmom prywatnym. Trzeba także mieć świadomość, że odchodzenie od stosowania subwencji krzyżowej może wiązać się dla części użytkowników z dodatkowymi kosztami<sup>45</sup>.

Kolejny spośród argumentów na rzecz publicznego charakteru infrastruktury i jej usług, to kwestia niepewności co do zachowań mikroprzedsiębiorstw i związany z tym problem tzw. dóbr szczególnie cennych<sup>46</sup>. W większości przypadków najlepszym regulatorem zaspokajania przez ludzi swoich potrzeb jest rynek i nawet jeśli możliwe jest dostrzeżenie pewnych niedoskonałości tej regulacji, zwłaszcza przez pryzmat kryteriów pozaekonomicznych, to nie uzasadnia to naruszania rynkowych relacji popytu, podaży i ceny. Jednakże część dóbr w kategoriach społecznych może być potraktowane jako szczególnie cenne czy też wartościowe, a więc takie, które: 1) powinny być dostępne dla wszystkich (i to nie budzi większych kontrowersji poza oczywiście jednoznaczną odpowiedzią na pytanie, co konkretnie do dóbr szczególnie cennych należy zaliczać), 2) nie powinny być świadczo-

<sup>43</sup> Taki sposób analizowania subwencji krzyżowej rozwinął przede wszystkim Posner twierząc, że „... Opodatkowanie w szerokim rozumieniu wiąże się ze zdolnością państwa do pozyskiwania pieniędzy od obywateli w celu (1) pokrywania kosztów usług, które dominująca w państwie siła polityczna chce dostarczać, a których rynek nie oferowałby w pożądanej ilości i po oczekiwanej cenie, (2) transferowania pieniędzy od jednej grupy do drugiej, (3) często równocześnie w obu celach wcześniej wymienionych. Z tego punktu widzenia regulacja jest częścią systemu podatkowego i finansów publicznych”. (R. Posner, *Taxation by Regulation*, „Bell Journal of Economics” 1971, nr 2, s. 28 - 29, cyt. za: D. Swann, op. cit., s. 74. Por. także N. Curien, M. Gensollen, *L'ouverture ...*, op. cit., s. 372 - 373.

<sup>44</sup> Szczegółowa analiza wad i zalet subwencji krzyżowej zawarta jest w: H. Ergas, *Regulation, Monopoly and Competition in the Telecommunications Infrastructure*, w: *Trends of Change in Telecommunications Policy*, OECD, Paris 1987, s. 53 - 55.

<sup>45</sup> Por. D. Helm, T. Jenkinson, *The Assessment: Introducing Competition into Regulated Industries*, „Oxford Review of Economic Policy” 1997, vol. 13, nr 1, s. 9 - 10.

<sup>46</sup> Por. E. de Callatay, op. cit., s. 25 oraz D. K. Whyntes, R. A. Bowles, *The Economic Theory of the State*, Martin Robertson, Oxford 1981, s. 83 - 86.

ne wyłącznie wtedy, gdy występuje na nie konkretne indywidualne zapotrzebowanie<sup>47</sup>. Właśnie ta druga cecha dóbr szczególnie cennych może i jest niekiedy przedmiotem dyskusji. Albowiem jej zaakceptowanie wiąże się zarazem z akceptacją pewnego poziomu paternalizmu w relacji pomiędzy państwem (jako decydującym o tym kto i z czego ma korzystać) a obywatelami, których suwerenność jako konsumentów jest w tym przypadku poważnie ograniczona<sup>48</sup>.

Problem dóbr szczególnie cennych, jak się wydaje, tkwi nie tyle w tym, czy w ogóle pojęcie takie i związane z nim działania praktyczne mają sens. Niewątpliwie bowiem państwo musi w swych działaniach uwzględniać nie tylko argumenty ekonomiczne ale także przesłanki natury społecznej. Dyskusja wokół dóbr szczególnie cennych jest raczej odzwierciedleniem pewnych, niekiedy dość istotnych, wątpliwości co do tego, czy państwo właściwie korzysta ze swoich uprawnień związanych z dystrybucją dóbr szczególnie cennych oraz tego, czy i na ile w realiach współczesnej demokracji przedstawicielskiej obywatele zachowują rzeczywisty wpływ na to co państwo czyni.

Występowanie dóbr szczególnie cennych, takich jak np. edukacja, uzasadnia aktywność państwa w sferze infrastruktury z dwóch powodów. Pierwszy to konieczność ograniczania czy też wręcz eliminowania barier dostępu do tych dóbr wynikających z różnic dochodowo-majątkowych obywateli. Drugi argument na rzecz potrzeby aktywnej roli państwa w sferze dóbr szczególnie cennych, to zasygnalizowana na początku tej części artykułu kwestia niepewności odnosząca się w tym przypadku do braku gwarancji określonych zachowań ze strony konsumentów. Dlatego właśnie w sytuacji, gdy ze względów społecznych zasadne jest wręcz narzucenie pewnego składnika konsumpcji nie można liczyć na to, że rynkowa regulacja okaże się skuteczna. Co jest jednak istotne, argument o szczególnej cenności jakiegoś dobra ma uzasadnienie tylko w nielicznych przypadkach i nie może służyć jako swoisty parawan dla narzucania obywatelom rozwiązań przez nich nie akceptowanych.

Ostatnie z podstawowych źródeł zawodności rynku, a zarazem argument na rzecz potrzeby istotnej roli państwa jako regulatora infrastruktury, to kwestia dysproporcji informacyjnych<sup>49</sup>. Podejmowanie jakichkolwiek decyzji ekonomicznych wiąże się z koniecznością dysponowania odpowiednimi informacjami. Model gospodarki wolnorynkowej zakłada między innymi, że wszyscy uczestnicy rynku dysponują taką samą informacją i że głównym nośnikiem informacji jest cena. W rzeczywistości dyfuzja informacji pomiędzy uczestnikami gry rynkowej nie jest równomierna, a cena nie jest jedynym źródłem informacji. We współczesnych gospodarkach rynkowych to właśnie możliwość dostępu do informacji jest nierzadko najistotniejszym kryterium różnicującym podmioty ekonomiczne. Przy tym ważny jest nie tylko sam dostęp do informacji często utrudniony ze względu na

<sup>47</sup> Idea dóbr szczególnie cennych przedstawiona jest w: S. Golinowska, op. cit., s. 46 - 49. Wymieniona Autorka angielskie określenie *merit goods* tłumaczy jako dobra merytoryczne.

<sup>48</sup> Por. K. Rupp, *Democracy, Market and Social Safety Nets: Implications for Postcommunist Eastern Europe*, „Journal of Public Policy” 1992, vol. 12, nr 1, s. 39.

<sup>49</sup> A. Perrot, *Asymétries d'information et contrats*, „Problèmes économiques” 1992, nr 2291, s. 20 - 24.

koszt, który trzeba ponieść aby informacje uzyskać, ale także możliwości i umiejętności odczytania i zinterpretowania informacji.

W sferze infrastruktury i jej usług, a zwłaszcza w tej części, która wiąże się z pojęciem infrastruktury społecznej, kwestia informacji odgrywa bardzo istotną rolę<sup>50</sup>. Problem informacji utrudnia bowiem nierzadko konsumentowi dokonanie racjonalnego wyboru (dotyczy to między innymi usług edukacji czy ochrony zdrowia). Nierówności w dostępie czy też możliwościach interpretacji informacji powodują także, że świadczący usługi może z kolei prawie że w dowolnym zakresie określać cenę i niezbędny zakres swego działania.

Specyficzność i złożoność informacji dotyczących niektórych usług infrastruktury powoduje, iż odstępianie od rozwiązań typowo rynkowych traktowane jest jako zasadne. Z tym, że tak jak to już wcześniej podkreślano, argumentu o zakłóceniach informacyjnych jako źródle niepowodzeń rynku nie można nadużywać, a na dodatek nie przesądza to wyboru konkretnego rozwiązania (np. szkoła publiczna nieodpłatna czy przynajmniej częściowo odpłatna ale z możliwością rekompensowania czy też zindywidualizowanego subwencjonowania odpłatności).

Obok omówionych do tej pory argumentów na rzecz aktywności państwa w sferze infrastruktury związanych z kwestią tzw. niepowodzeń czy też zawodności rynku w literaturze wymieniane są też różnego rodzaju przyczyny praktyczne, które spowodowały, że infrastruktura stała się domeną sektora publicznego.

Po pierwsze podkreślane są względy natury technicznej<sup>51</sup>. Zwłaszcza w przypadku obiektów sieciowych, korzyści dla użytkowników są ściśle związane z zasięgiem sieci i liczebnością korzystających z danej usługi. To z kolei wymaga na ogół uniwersalizacji rozwiązań technicznych. Sprawa jest o tyle istotna, iż możliwe jest, że firma zyskująca dominującą pozycję na rynku może poprzez narzucanie pewnego standardu technicznego, a zarazem uniemożliwianie dostępu do tego rozwiązania innym firmom, dążyć do wyeliminowania konkurentów, a zarazem dyskryminować część konsumentów. Dlatego też niekiedy przyjmuje się, że państwo w zasadzie nie miało innego wyjścia jak w imię zwiększania korzyści konsumentów zaakceptować potrzebę standaryzacji rozwiązań technicznych, a zarazem między innymi ze względu na analizowany wcześniej problem efektów skali uznać, że będzie się to wiązało z działaniem jednego oferenta usług, który z racji swej monopolistycznej pozycji będzie musiał podlegać takiej czy innej formie nadzoru za strony państwa<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> T. Thiele, *La formation du capital humain: quels rôles pour les secteurs public et privé*, „Problèmes Economiques” 1998, nr 2569, s. 3.

<sup>51</sup> Kwestia norm i parametrów technicznych nabiera nowego znaczenia w warunkach dyskusji o swobodnym dostępie do infrastruktury przez użytkowników z różnych państw. Problem ten pojawił się w Unii Europejskiej m.in. w przypadku sieci kolejowej (np. koleje hiszpańskie chcą korzystać z francuskiej sieci połączeń przystosowanej do ruchu pociągów o dużej szybkości dysponując taborem o innych parametrach technicznych niż koleje francuskie). Por. C. Henry, *Public Service and Competition in the European Community Approach to Communications Network*, „Oxford Review of Economic Policy” 1993, vol. 9, nr 1, s. 53.

<sup>52</sup> Por. O. Debande, *Le rôle du secteur privé dans le financement des infrastructures*, w: P. Thalman (red.), *Le financement des grandes infrastructures*, „Revue économique” 1997, vol. 48, nr 2, s. 219 oraz S. A. Rienstra, P. Nijkamp, *Lessons from Private Financing of Transport Infrastructure*, w: P. Thalman (red.), *Le financement ...*, op. cit., s. 238.



W literaturze, a zwłaszcza w publikacjach dotyczących telekomunikacji, można spotkać się z opinią, że nowe wyzwania i problemy związane są z najnowszym etapem rozwoju technologii, którego wyrazem jest postępująca informatyzacja życia gospodarczego i społecznego. Zdaniem części analityków nowe technologie w zakresie przetwarzania i przekazu informacji raczej sprzyjają w tej dziedzinie centralizacji i zwiększaniu skali działających podmiotów niż tendencjom odwrotnym. Stwarza to niebezpieczeństwo uzyskania lub utrzymania przez niektóre podmioty pozycji monopolistycznej i dlatego również obecnie państwo nie może odstąpić od pewnych form regulacji<sup>53</sup>.

Drugi praktyczny powód szczególnej roli państwa w sferze infrastruktury to strategiczne i militarne znaczenie obiektów i usług infrastrukturalnych. Nie ulega wątpliwości, że obiekty i usługi infrastrukturalne odgrywają istotną rolę z punktu widzenia potencjału militarno-obronnego. Dlatego też poszczególne kraje bardzo szybko zaczęły traktować infrastrukturę jako ten obszar gospodarki, którego rozwój, podobnie zresztą jak cała sfera obrony narodowej, musi podlegać państwu.

Kolejny powód, dla którego w praktyce gospodarek rynkowych państwo zaczęło odgrywać istotną rolę w sferze infrastruktury to trudności w uzyskaniu w przypadku infrastruktury zbilansowania przychodów i kosztów<sup>54</sup>. W efekcie nawet przedsięwzięcia podejmowane w ramach inicjatyw sektora prywatnego często musiały być wspierane czy wręcz przejmowane przez sektor publiczny. W szczególności w przypadku infrastruktury trudne jest osiągnięcie tego, co niektórzy autorzy nazywają dużą równowagą czyli uzyskiwanie takich przychodów, które pozwalają nie tylko na pokrycie wszystkich kosztów związanych z działalnością operacyjną i finansową, ale także umożliwiają podejmowanie działalności inwestycyjnej<sup>55</sup>.

Włączenie się państwa w sferę infrastruktury związane było także z występowaniem przejawów tzw. rujnącej konkurencji<sup>56</sup>. Poszczególne oferenci usług infrastrukturalnych, przy pomocy często ewidentnie szkodliwych dla interesów konsumentów metod próbowali umacniać swoją pozycję na rynku a zarazem eliminować konkurentów. Ze względu na dużą rolę efektów skali i kosztów stałych w sferze infrastruktury występuje na ogół sytuacja wyraźnego uprzywilejowania firm już istniejących w stosunku do konkurentów próbujących pokonać bariery wejścia. Wykorzystując między innymi analizowaną wcześniej możliwość subwencji krzyżowej, a zarazem efekty bogactwa oferty (ang. *economies of scope*), już istniejący oferent usług infrastrukturalnych może starać się doprowadzić do tego, że nowa

<sup>53</sup> Por. E. S. Miller, *Some Market Structure and Regulatory Implications of the Brave New World of Telecommunications*, „Journal of Economic Issues” 1993, vol. XXVII, nr 1, s. 35.

<sup>54</sup> Zwracał już na to uwagę Adam Smith pisząc, że „... obowiązkiem panującego lub państwa jest ustanowienie i utrzymanie tych instytucji i urzędzeń użyteczności publicznej, które choćby nawet były w najwyższym stopniu korzystne dla całego społeczeństwa, to są przecież tego rodzaju, że zysk, jaki by przyniosły, nie mógłby nigdy pokryć wydatków poniesionych przez jednostki lub niewielkie grupy ludzi ...”, A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tom II, PWN, Warszawa 1954, s. 441.

<sup>55</sup> Por. A. Marciano, X. Peraldi, *Le financement des infrastructures de transport dans les régions périphériques*, w: P. Thalmann (red.), *Le financement...*, op. cit., s. 263.

<sup>56</sup> Por. A. Pera, op. cit., s. 166 oraz P. Messulam, *L'Europe peut-elle déréglementer ses transports*, *Annales des Mines* 1993, juin, s. 75 - 82.

czy też słabsza firma nie będzie w stanie osiągnąć nawet tzw. średniej równowagi (równość przychodów oraz kosztów operacyjnych i finansowych)<sup>57</sup>.

Wreszcie ostatnią praktyczną przyczyną szczególnej roli państwa w infrastrukturze były niewątpliwie zmiany jakie dokonywały się w społeczeństwach krajów o gospodarce rynkowej. Zapewnienie tzw. pokoju socjalnego, tak silnie eksponowane na gruncie ekonomii dobrobytu od czasów Artura C. Pigou, wymagało między innymi zwiększenia, i to zdecydowanego dostępu szerokich warstw społecznych do wielu usług zwłaszcza infrastruktury społecznej<sup>58</sup>. Oświata, ochrona zdrowia czy instytucje opieki społecznej finansowane ze środków publicznych miały przyczyniać się do wzrostu dobrobytu, a zarazem zwiększać stopień społecznej akceptacji dla gospodarki rynkowej.

Sprawa ta jest o tyle istotna, iż niekiedy tzw. wydatki państwa dobrobytu traktowane są głównie jako źródło zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki rynkowej przede wszystkim ze względu na ich redystrybucyjny charakter, co z kolei ma negatywnie wpływać na indywidualną przedsiębiorczość i efektywność gospodarowania. Nie ulega wątpliwości, że nadmierne rozbudowanie redystrybucyjnej funkcji państwa osłabia aktywność ekonomiczną. Jednakże trudno zakładać, że wszystkie wydatki realizowane z tytułu funkcji redystrybucyjnej można zlikwidować i zastąpić je innymi mechanizmami. Trzeba mieć także świadomość, że ze względu na ponadekonomiczny wymiar państwa nie jest możliwe rozpatrywanie wszystkich działań państwa wyłącznie w kategoriach efektywnościowych. Niezbędne jest także uwzględnianie aspektów równościowych, co nie znaczy, że w imię fałszywie rozumianej równości, państwo powinno dążyć do realizacji jakiegoś odgórnie określonego i narzuconego obywatelom wzorca dotyczącego stanu posiadania czy struktury konsumpcji<sup>59</sup>.

W podsumowaniu zawartych w artykule uwag na temat motywów oraz możliwości zmian, dotyczących mechanizmów funkcjonowania infrastrukturalnych składników gospodarki, możliwe jest sformułowanie kilku wniosków.

Pierwszy z nich, istotny między innymi z punktu widzenia krajów znajdujących się na etapie transformacji systemowej, to potrzeba nieideologicznego podejścia do problemów prywatyzacji. Sama prywatyzacja nie rozwiązuje prawie żadnego z problemów, a na dodatek w sferze infrastrukturalnych składników gospodarki wcale nie musi być rozwiązaniem bezwzględnie lepszym od zachowania publicznej własności. Można przy tym wręcz spotkać się z sugestią, że niekiedy po to, by mogła rozwijać się prywatna przedsiębiorczość i konkurencja, celowe może być utrzymanie publicznego monopolu w zakresie niektórych (nielicznych) składników ekonomiki<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Na temat efektów bogactwa oferty na przykładzie telekomunikacji por. H. Ergas, op. cit., s. 52.

<sup>58</sup> Por. Z. Romanow, *Ekonomia dobrobytu a ekonomia socjalizmu – studium porównawcze założeń, motywów i kryteriów*, Zeszyty Naukowe AE, Poznań 1974.

<sup>59</sup> Interesującą analizę relacji pomiędzy efektywnością a równością sprowadzającą się do konkluzji, iż nie zawsze większa równość musi oznaczać niższą efektywność przeprowadził Kalman Rupp. Por. K. Rupp, op. cit.

<sup>60</sup> Por. M. Gensollen, *Les réformes institutionnelles et réglementaires des télécommunications en 1990: le service public face à l'extension de la concurrence*, „Communications et Stratégies” 1991, nr 327 oraz G. Holthan, J. Kay, *The Assessment: Institutions of Policy*, „Oxford Review of Economic Policy” 1994, vol. 10, s. 14 oraz C. Henry, *La libéralisation des services publics*, „Sociétal” 1998, nr 19, s. 46.

Drugi wniosek sprowadza się do stwierdzenia, że w przypadku infrastrukturalnych ogniw gospodarki wybór nie polega na przeciwstawianiu dobrego rynku złemu państwu, ale wiąże się często z niełatwym opowiedzeniem się za zawodnym rynkiem lub równie zawodnym państwem. Przy tym przy dokonywaniu wyboru rozwiązań mniej lub bardziej rynkowych nie można abstrahować od przesłanek natury pozaekonomicznej, a zwłaszcza społecznej.

Trzeci wniosek wiąże się z różnicą pomiędzy infrastrukturą a infrastrukturalnymi składnikami gospodarki. Albowiem postulaty dotyczące prywatyzacji i deregulacji dotyczą głównie sfery eksploatacji infrastruktury, a w znacznie mniejszym stopniu samej infrastruktury. Dlatego istotne jest aby skądinąd słusznej idei deregulacji transportu nie utożsamiać automatycznie z postulatem odstąpienia od publicznej regulacji rozwoju infrastruktury transportowej.

Czwarty wniosek to uznanie, iż deregulacja infrastrukturalnych elementów gospodarki to w znacznej mierze przejście do innych form regulacji, przy czym szczególnie istotne jest oddzielenie roli państwa jako regulatora od ewentualnego jego występowania jako właściciela.

Wniosek piąty wiąże się pozornie z kwestią natury semantycznej. Chodzi o to, że w języku angielskim używane jest sformułowanie *deregulation*, którego bezpośrednim polskim odpowiednikiem jest deregulacja i to właśnie określenie jest już powszechnie stosowane w literaturze. Przy tym, o czym już pisano, deregulacja to często w istocie rzeczy reregulacja. Dlatego można zastanowić się czy nie byłoby mniej dwuznaczne odwołanie się do używanego przez autorów piszących w języku francuskim określenia *déréglementation* czyli dereglamentacja. Albowiem w swej istocie dyskutowane wcześniej działania deregulacyjne sprowadzają się do ograniczenia lub likwidacji reglamentacji np. w zakresie dostępu do rynku czy też prawa do świadczenia różnych usług.

Wniosek szósty dotyczy konieczności odróżniania regulacji nastawionej na określanie tego, kto i co ma robić (tzw. regulacja strukturalna w swej istocie sprowadzająca się do reglamentacji), od regulacji mającej na celu oddziaływanie na postępowanie firm (tzw. regulacja zachowań). O ile ta pierwsza forma regulacji powinna być maksymalnie ograniczana, to zwłaszcza w infrastrukturalnych składnikach gospodarki, druga forma regulacji musi być wręcz niekiedy umacniana i rozwijana.

#### PRIVATISATION AND DEREGULATION IN THE SPHERE OF INFRASTRUCTURE

#### S u m m a r y

The Author is occupied with motivations and possibilities of changes concerning functioning of infra-structural components of national economy. He stresses the need for non ideological approach to privatisation problems; in case of infra-structural links of the economy the choice consists not in opposing a good market to a „bad State” but it is often reduced to declare itself for a decep-

tive market, anyway, or for equally deceptive State. When making a choice between less or more market solutions one can not make no mention of extra-economic circumstances or of premises of social order. Next the Author states that all postulates relating to privatisation and deregulation affect mainly the sphere of exploitation of the infrastructure and to a less extent – the infrastructure itself. For instance, the idea, otherwise proper, of deregulation of the transportation is not to be automatically identified with a postulate to abandon public regulation of developing the transportation infrastructure. So, a deregulation of infra-structural components of the economy does mean to a great measure a transition to other form of regulation; it is important on this opportunity to separate the States' role as a regulator from possible assuming by this State of a role of the owner. Finally, the Author indicates a necessity of distinguishing a regulation aimed at establishing who and what are supposed to be done (the so-called structural regulation resolving itself into a reglamentation) from a regulation which aims at shaping the functioning of firms (the so-called regulation of the behaviour). The first one should be restricted to a maximum whereas the second one – consolidated and developed.