

KRYSTYNA BOBIŃSKA

MOŻLIWOŚCI REALIZACJI USŁUG UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ W PROCESIE WDRAŻANIA KONKURENCJI W SEKTORACH INFRASTRUKTURALNYCH¹

WPROWADZENIE

Proces wdrażania konkurencji powiązany z demonopolizacją i prywatyzacją sektorów infrastrukturalnych nabrał współcześnie ogromnej dynamiki nie tylko w wysoko ale i w średnio rozwiniętych krajach we wszystkich regionach świata. Wzbudziło to równoległe niepokoje co do możliwości realizowania przez te sektory przypisanych im funkcji z zakresu użyteczności publicznej.

Celem prezentowanej pracy jest pokazanie, że jednym z koniecznych warunków wdrażania mechanizmu rynkowego w sektorach infrastruktury gospodarczej o statusie użyteczności publicznej, jest precyzyjne i jednoznaczne określenie funkcji użyteczności publicznej. Chcę pokazać, że również w dotychczasowych rozwiązaniach władze publiczne określały funkcje użyteczności publicznej, ale nie musiały tego czynić precyzyjnie i jednoznacznie, gdyż były właścicielami przedsiębiorstw, którym nakazywały ich realizację w formie pewnych ogólnie sformułowanych zadań. Prywatnemu przedsiębiorstwu państwo nie może narzucić zadań. Toteż dopiero po określeniu tych funkcji władze publiczne mogą ocenić w jakim stopniu każda z nich ma szansę być realizowana przez rynek, a w jakim zakresie władze muszą wziąć na siebie odpowiedzialność finansową. To znaczy, że władza musi jasno i jednoznacznie zadeklarować, że określony zakres usług będzie finansowany wprost z budżetu, lub np., że w warunkach koncesji firma prywatna będzie zobowiązana do świadczenia ściśle zdefiniowanych usług.

Współcześnie sytuacja w dziedzinie normatywnego określania zakresu usług użyteczności publicznej najczęściej pozostała taką, jaka ukształtowała się w warunkach monopolu państwowego. Zmonopolizowany sektor (jedno przedsiębiorstwo państwowe), któremu przyznano status użyteczności publicznej mógł dwojako realizować bieżące zadania wyznaczane przez polityków, albo pokrywając ich koszty wpływami z innej działalności, albo występując o pokrycie strat. Władze publiczne z kolei posiadając pozycję właściciela nie były zobligowane do precyzyjnego definiowania zadań. W nowych uwarunkowaniach, kiedy sytuacja wymaga wycofania gwarancji

¹ Praca powstała w oparciu o badania prowadzone w projekcie finansowanym przez KBN Nr 1 H02C 02814, pt. „Współczesne przekształcenia systemowe w sektorach infrastruktury gospodarczej”.

państwowego monopolu a przedsiębiorstwa te mogą być prywatyzowane, sprawa zdefiniowania ścisłego zakresu rzeczowego zadań użyteczności publicznej i wskazania sposobów ich realizacji zaczyna być sprawą istotną nawet dla samego procesu prywatyzacji. Tym sposobem może być zarówno konkurencja (poprzez obniżkę czy zabieganie o klienta), tam gdzie jest ona niemożliwa czy nieskuteczna, może to być interwencja państwa lecz na podstawie oszacowanego zakresu usługi i kosztu jej świadczenia.

Rozwój podstawowych sektorów infrastruktury gospodarczej, historycznie najpierw transportu, później energetyki i następnie łączności, rozpoczął się zasadniczo jako działalność prywatna. Przedsiębiorstwa budowały sieci połączeń, które zaczęły obejmować swoim zasięgiem coraz większe obszary. Uzależniały tym samym od swego funkcjonowania coraz znacznieszą część gospodarki i życia społecznego, a mając tam pozycję monopolu miały też szanse nadużywania tej pozycji. W sytuacji tej władze poszczególnych państw, chcąc zapewnić dostarczanie usług bez ryzyka nadużycia przez przedsiębiorstwa pozycji monopolistycznej podejmowały, rozmaite w formie, inicjatywy ich kontroli. Na przełomie dziewiętnastego i dwudziestego wieku, w istniejących wtedy uwarunkowaniach postępu technicznego, nacjonalizacja okazała się rozwiązaniem najracjonalniejszym i w związku z tym stosowanym powszechnie.

W efekcie do połowy wieku dwudziestego, w znakomitej większości państw w prawie wszystkich sektorach infrastrukturalnych, władze państwowe były zaangażowane w bezpośrednią działalność gospodarczą, gwarantując poprzez nacjonalizację państwowemu przedsiębiorstwu funkcjonującemu w każdym z sektorów pełną wyłączność. Równoległe kierunek rozwoju gospodarczego powodował stały i bardzo znaczny wzrost zapotrzebowania na usługi infrastruktury gospodarczej i państwa narodowe starały się świadczenia tych usług rozwijać.

W warunkach państwowego monopolu o charakterze użyteczności publicznej przedsiębiorstwa *ex definitione* nie funkcjonowały zgodnie z racjonalnością ekonomiczną. Brak było zarówno kryteriów alokacyjnych jak i efektywnościowych². Negatywne skutki tak ukształtowanych uwarunkowań objawiły się w postaci rosnących kosztów usług infrastruktury i zaczęły być coraz większym obciążeniem dla gospodarek narodowych. Równoległe dokonywał się postęp techniczny, którego kierunek dopuszczał możliwość konkurencji tam, gdzie uprzednio jawiło się to przedsięwzięciem nieopłacalnym. Oddziaływanie tych dwu czynników było podobnie ukierunkowane, co zainicjowało proces liberalizacji rynków (innymi słowy dopuszczenie do wejścia na rynek uprzednio zagwarantowany dla państwowego monopolu innym przedsiębiorstwom) a także prywatyzacji, której często towarzyszyły podziały państwowych monopolii oraz regulacji prywatnego monopolu tam gdzie miał jeszcze charakter naturalny.

² Wśród podstawowych pozycji literatury ekonomicznej analizującej te zjawiska są: J. Vickers, G. Yarrow, *Privatisation: an Economic Analysis*, Cambridge MIT Press 1988 oraz D. C. Foster, *Privatisation, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopolies*, Blackwell, 1992 a ilustracje faktograficzną zawiera World Bank Report 1994. Part II Infrastructure, Oxford University Press, New York 1994.

W warunkach dokonujących się obecnie przemian zapewnienie możliwości realizowania określonych funkcji użyteczności publicznej w sektorach infrastrukturalnych wymaga nowego sformułowania uprzednio funkcjonującego w tej sferze paradygmatu, na rzecz bardzo ścisłego zdefiniowania tych zadań, oceny kosztów ich realizacji oraz wskazania źródeł finansowania.

1. DEFINICJE PODSTAWOWYCH POJEĆ

Analiza możliwości realizacji funkcji użyteczności publicznej w sektorach infrastruktury gospodarczej nie pozwala zająć się samym zagadnieniem „użyteczność publiczna” bez uprzedniego uściślenia innych pojęć, którymi w tej analizie nieodzownie trzeba się posługiwać, a których definicje i interpretacje znaczeniowe różnią się w literaturze przedmiotu, choć często bardziej w sformułowaniach niż istocie treści. W szczególności, dla uniknięcia nieporozumień uważam za celowe uściślić zakres pojęcia „infrastruktura” i „monopol naturalny”.

„Sektory infrastrukturalne”, „infrastruktura”, „infrastruktura gospodarcza”, to najczęściej spotykane określenia. „Infra” oznacza „wewnętrzny” lub coś co jest u podłoża. Infrastruktura³ wg Kopalińskiego to „podstawowe urządzenia, przedsiębiorstwa i instytucje nieodzownie potrzebne do właściwego funkcjonowania pozostałych działów gospodarki”. Toteż często używa się sformułowania „sektory infrastrukturalne o charakterze użyteczności publicznej”. Sektory te po to by mogły pełnić zróżnicowane funkcje użyteczności publicznej dotychczas miały gwarancje funkcjonowania w warunkach monopolu państwowego (Warto jednak pamiętać, że nie zawsze i nie cały zakres świadczonych przez nie usług ma takie funkcje oraz, że **nie wszystkie sektory infrastrukturalne mają charakter użyteczności publicznej**).

Określenie, które z nich mają taki charakter jest do pewnego stopnia elastyczne w czasie i przestrzeni. Dlatego przyjęto dla celów każdej analizy dokonywać jej enumeratywnie. Dominujące są jednak zawsze takie gałęzie jak **transport** (w powiązaniu z drogami), **wodociągi i kanalizacja**, **energetyka** (w szczególności elektroenergetyka, jej źródła w powiązaniu z sieciami lub tylko sieci transmisji nośników energii) oraz **łączność** (w szczególności telekomunikacja). Grupa ta w języku angielskim określana *utilities* w polskim znajduje odpowiednik już dość szeroko przyjęty – infrastruktura gospodarcza.

Pojęcie „**infrastruktura gospodarcza**” uściślił w literaturze przedmiotu Stanisław Piątek⁴ podając następującą definicję: „Wśród podmiotów prowadzących działalność gospodarczą istnieje pewna grupa, której sprawne działanie jest niezbędnym warunkiem prawidłowego funkcjonowania

³ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa, „Wiedza Powszechna” 1989, s. 229.

⁴ S. Piątek, *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (Problemy prawne)*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 8, s. 92 i 100.

całej gospodarki narodowej, poszczególnych jednostek gospodarczych oraz gospodarstw domowych. Do tej grupy zaliczyć można m.in. przedsiębiorstwa transportu publicznego, dostarczające wodę, energię elektryczną, ciepłą, gaz, jednostki łączności, niektóre jednostki komunalne, np. przedsiębiorstwa oczyszczania miast. Tę sferę działalności gospodarczej określa się mianem infrastruktury technicznej **lub** gospodarczej⁵. Zarówno w angielskim *utilities* jak i polskim pojęciu infrastruktury technicznej zawarte jest *implicite*, że w sektorach tych występują elementy **monopolu naturalnego**. Zjawisko występowania monopolu naturalnego w sektorach infrastruktury gospodarczej jest podstawową determinantą decyzji z zakresu polityki gospodarczej, dotyczących skali wprowadzania konkurencji, zakresu koniecznych regulacji. Stąd dokładne sprecyzowanie co rozumie się pod tym pojęciem jest dla analiz dotyczących sektorów infrastrukturalnych zawsze niezbędne.

Monopolem określamy sytuację, w której firma jest jedynym producentem określonego wyrobu na rynku. Teoria ekonomii w większości podręcznikowych sformułowań tak właśnie ujmuje istotę tej definicji. Wiele miejsca zajmują w teorii rozważania dotyczące analizy korzyści wewnętrznych monopolu, (cena monopolowa, zysk monopolowy, optimum monopolu itp.) jak również, choć zwykle zbyt mało, społecznym kosztom funkcjonowania monopolu. Od strony prawnej, ustawy antymonopolowe określają procentowo udział w rynku, jaki *de iure* uznaje się za pozycję dominującą (poziom ten jest nieco odmienny w ustawodawstwie różnych krajów). W żadnej ustawie posiadanie takiej pozycji samo w sobie nie jest karalne, dopiero jej nadużycie. Natomiast ocena faktycznej sytuacji, czy nastąpiło takie nadużycie, wymaga zawsze indywidualnego zbadania każdego przypadku.

Praktyka pokazuje, że **monopolistyczną pozycję osiąga producent dobra** lub usługi wtedy, kiedy inna firma nie może na ten rynek wejść, nie ma dostępu do tego rynku. Wtedy i tylko wtedy firma, która już na tym rynku funkcjonuje będzie na tym rynku jedynym producentem. Potencjalnie konkurencyjna firma nie może wejść na ten rynek, jeżeli ma miejsce sytuacja monopolu naturalnego lub monopolu prawnego⁶.

Istotę **monopolu naturalnego** oddają prawie równie dokładnie rozmaite odmienne nieco w sformułowaniach podręcznikowe definicje. I tak na przykład bardziej tradycyjne ujęcie podkreśla aspekt technologiczny: „Monopol naturalny jest to przemysł, w którym czynniki techniczne wykluczają istnienie więcej niż jednego producenta. Klasycznymi przykładami są *public utilities* jak woda, gaz, elektryczność, gdzie dostarcza się produktu czy usługi za

⁵ Na przykład sektor bankowy zaliczany do sektorów infrastrukturalnych nie ma charakteru użyteczności publicznej, nie zalicza się go do grupy, która w języku angielskim określa *utility*. W prawodawstwie polskim w Ustawie o przedsiębiorstwach państwowych z dn. 25 września 1981, tekst jednolity Dz. U. 1991 Nr 18, art 6.1 stanowi, że „przedsiębiorstwa użyteczności publicznej mają przede wszystkim na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności [...]” a 6.2, że „organ założycielski w granicach obowiązujących przepisów określa zakres i warunki na jakich obowiązane są świadczyć usługi na rzecz ludności”, art 6.3 mówi, że „organ założycielski ma obowiązek dotowania przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, którego działalność jest nierentowna, ale konieczna dla zaspokajania potrzeb ludności”.

⁶ Można sytuacje te dezagregować na wiele pochodnych, mogą występować obie te sytuacje we fragmentach łącznie ale w rezultacie zawsze można w efekcie do tych dwu podstawowych kategorii je sprowadzić.

pomocą rur lub kabli”⁷. Dla teorii ekonomii posłużono się definicją, która mówi, że monopol naturalny, jest to przemysł, w którym korzyści skali produkcji czynią możliwym jednej firmie zaspokoić potrzeby danego rynku po mniejszym przeciętnym koszcie niż w każdym innym wypadku⁸.

Najprostszym, spełniającym potrzeby tej pracy, jest dla mnie sformułowanie określające monopol naturalny jako sytuację ekonomicznej nieopłacalności podejmowania działalności przez konkurentów ze względu na zależność pomiędzy kosztami wejścia na rynek a skumulowanymi oczekiwanymi zyskami.

Monopol prawny natomiast, posiada firma wtedy, kiedy dostęp innych do rynku jest zamknięty poprzez działanie władzy ustawodawczej. Może to być zakaz administracyjny prowadzenia działalności gospodarczej w danym obszarze, słabsze jego formy jak: limity, koncesje, zezwolenia itp., lub mogą to być prawnie narzucone instrumenty ekonomiczne, takie jak rozmaite formy ograniczenia w przepływie kapitału, bariery celne, opłaty i dowolnie mnogie formy dające analogiczny skutek, jak również subsydia przyznawane jednej firmie przez władze publiczne⁹.

2. SPECYFIKA FUNKCJONOWANIA MONOPOLU W SEKTORACH INFRASTRUKTURALNYCH UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Obiektywny fakt istnienia w tych sektorach monopolu naturalnego usprawiedliwiał (w określonych uwarunkowaniach historycznych) nacjonalizację przedsiębiorstw w tych sektorach, aby zapobiec nadużywaniu przez prywatnego monopolistę jego pozycji. Państwo w roli właściciela, aby móc finansować zadania, które władze uznały jako funkcje użyteczności publicznej dozwalało państwowemu monopolistcie nadużywać tej pozycji wobec innych klientów, lub w innych typach usług nie objętych klauzulą użyteczności publicznej. Równoległe dokonujący się postęp techniczny tworzył możliwości bardzo znacznego ograniczenia zakresu monopolu naturalnego. Władze państwowe nie były jednak skłonne uwalniać przez siebie zmonopolizowanych rynków. Wybór szedł raczej w kierunku udzielania gwarancji prawnych, zapewniających pozycję monopolu państwowemu przedsiębiorstwu w poszczególnych sektorach infrastrukturalnych. Uznawano, że z punktu widzenia politycznego lepiej skłonić przedsiębiorstwo aby samofinansując się realizowało narzucane mu cele użyteczności publicznej niż jawnie pokrywać ich koszty z budżetu.

Po dłuższym okresie takiego funkcjonowania objawiły się negatywne tego skutki. Każdy monopol niezależnie od uwarunkowań jego istnienia (czy jest monopolem prawnym, czy naturalnym) ma ogromne możliwości

⁷ *Dictionary of Economics*, The Penguin, 1992 (Fifth Revised Edition), s. 304. W tym rozumieniu używane pojęcie monopolu sieciowego byłoby tożsame z monopolem naturalnym. Natomiast port, dworzec, które też spełniają warunki monopolu naturalnego w rozumieniu tej definicji można potraktować jako węzły sieci.

⁸ W. J. Baumol, A. S. Blinder, *Economics, Principles and Policy*, H.B. Publishers, Princeton University 1989, s. 599.

⁹ K. Bobińska, *Przez subsydia do monopolu*, „Wspólnota” nr 12/1993.

dyktatu ceny w ramach realizacji swojego optimum. Dzięki temu wykazuje w swoich działaniach:

- tendencję do wzrostu zatrudnienia;
- tendencję do wzrostu innych kosztów produkcji;
- bierny opór przed wdrażaniem postępu zarówno technicznego jak i organizacyjnego, który mógłby obniżyć te koszty lub podnieść jakość produkcji.

Mechanizmy tych zjawisk są doskonale opisane zarówno we współczesnych teoriach organizacji jak i w ekonomicznych analizach komparatywnych¹⁰. Podkreśla się tam w szczególności, że na niedostatki motywacji dla działań ekonomicznie efektywnych, wynikające z pozycji monopolistycznej firmy nakładają się niedostatki motywacji, wynikające z państwowej własności tej firmy.

R. D. Willig¹¹ w cytowanym uprzednio opracowaniu pisze, że przedsiębiorstwa prywatne są zarządzane po to, żeby przynosiły zyski natomiast państwowe po to, żeby wykonywać pewne zadania (w tym, w szczególności nas interesujące zadania ze sfery użyteczności publicznej). W związku z powyższym w prywatnym przedsiębiorstwie analiza relacji nakłady-wyniki jest jednym z poważniejszych kryteriów oceny kadry zarządzającej. W państwowym przedsiębiorstwie natomiast w szczególności w takim, które ma sformułowane zadania i otrzymuje od rządu środki na swoją działalność, aktywność kadry skupia się na realizacji celu bez względu na to jakich nakładów będzie to wymagać. Dlatego też, argumentuje Willig, państwowa własność w przedsiębiorstwach świadczących usługi użyteczności publicznej dodatkowo pogłębia nieefektywność tych przedsiębiorstw.

Ta niepokojąca sytuacja została zauważona już od pewnego czasu przez rządy poszczególnych państw; zaczęła się nią zajmować też OECD. W raporcie (1987)¹² zwraca się uwagę, „że cele przedsiębiorstw publicznych są słabo określone, często i w szerokim zakresie zmieniane i reinterpretowane w trakcie politycznego procesu negocjacji. [...] Te niejasne, a czasami stojące ze sobą w sprzeczności, zadania stawiane przed takim przedsiębiorstwem publicznym uniemożliwiają jakąkolwiek kontrolę jego efektywności, a nadzór nad nim zaczyna być iluzoryczny”. Analizy funkcjonowania tych przedsiębiorstw w szczególności w takich krajach jak Francja czy Australia, ale i w wielu innych krajach członkowskich pozwalają tam wskazać, że: „Problemy przedsiębiorstw publicznych wynikają z faktu, że relacje między państwową władzą publiczną a przedsiębiorstwem państwowym są na tyle niejasne, że stawiane mu zadania mogą być zmienne a czasami wręcz stojące ze sobą w sprzeczności”.

Idea uprawnień państwa do wyboru sposobów realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej i akceptacja monopolu prawnego jako jedynego rozwiązania bardzo długo ciążyła także na kreowaniu litery prawa europejskiego. Legła ona u podstaw nieingerencji prawnej w decyzje rządów

¹⁰ Przegląd tych teorii syntetycznie zaprezentowany jest w: R. D. Willig, *Public versus Regulated Private Enterprise*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993, s. 155 - 156 i literatura tam powołana.

¹¹ R. D. Willig, op. cit.

¹² OECD, *Trends of Change in Telecommunication Policy*, ICCP Series No. 13, Paris 1987, s. 305 - 306.

państw członkowskich co do wyboru sposobu w jakim będą realizować prawo obywateli do korzystania usług użyteczności publicznej na równych warunkach (wewnątrz każdego poszczególnego państwa).

W Traktacie Europejskim art. 90 dotyczy przedsiębiorstw, którym nadano prawa wyłączne lub specjalne (przedsiębiorstw publicznych, ale także prywatnych). Niezależnie od podmiotu własności artykuł ten mówi o sytuacji, w której państwo (władza publiczna) wywiera wpływ na zachowanie przedsiębiorstwa. Wpływ wywierany przez władzę publiczną może się łączyć ze szczególnymi uprawnieniami władzy publicznej wobec przedsiębiorstwa co kompensowane jest przyznaniem praw wyłącznych lub specjalnych.

„Zdefiniowanie **praw wyłącznych** nie nastrocza w zasadzie poważniejszych trudności¹³: – chodzi tu o prawem zagwarantowany monopol (przedmiotowy lub terytorialny), np. uprzywilejowany podmiot posiada wyłączność świadczenia usług na danym terytorium, eksploatacji złóż, budowy i eksploatacji linii kolejowych, energetycznych itp.). Oczywiście prawo wyłączne może być zastrzeżone na rzecz kilku podmiotów działających na tym samym obszarze”. Niemniej, jak piszą autorzy, zawsze będzie to *numerus clausus* podmiotów uprzywilejowanych. Przyznanie prawa wyłącznego na rzecz jakiegoś podmiotu siłą rzeczy wyklucza możliwość podejmowania działalności w danej dziedzinie przez inne przedsiębiorstwa. W takiej sytuacji możliwa jest konkurencja o rynek, natomiast z istoty rzeczy wyłączona jest lub wybitnie ograniczona konkurencja na rynku.

Prawa specjalne mają odmienny charakter¹⁴. Z punktu widzenia gospodarczego istotne są innego typu prawa specjalne, na przykład prawo do subwencji ze strony władzy publicznej. Takie prawa podlegają kontroli ze względu na ich zgodność z przepisami Traktatu dotyczącymi „pomocy państwa”. I o ile te prawa pozostają ekwiwalentne w stosunku do obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwo, nie będą pozostawać w sprzeczności z regułami prawa Wspólnoty. Przewiduje się tam, że w pewnych sytuacjach władze publiczne mają obowiązek wyrównania strat przedsiębiorstwom wynikających z wykonywania przez nie obowiązków o charakterze publicznoprawnym¹⁵. Chodzi tu np. o wypełnianie przez przedsiębiorstwa transportowe obowiązków dotyczących utrzymania przedsiębiorstwa w ruchu, świadczenia usług przewozowych i stosowania taryf zatwierdzonych, bądź wprowadzonych przez władzę publiczną. Tego typu prawo specjalne ma jednak stosunkowo łatwą do ustalenia wartość ekonomiczną.

Ujmując rzecz bardziej ogólnie, zdaniem M. Kuleszy można powiedzieć, że: „z prawami wyłącznymi lub specjalnymi mamy do czynienia wówczas, gdy przedsiębiorca jednocześnie uzyskuje szczególną pozycję w porównaniu

¹³ M. Kulesza, M. Radwan-Rorhenschef, J. Bobiński, *Konkurencja a regulacja w działalności komunalnej*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, s. 50 - 53.

¹⁴ Jako przykłady praw specjalnych tego rodzaju cytowani autorzy podają np. prawo przedsiębiorstw pocztowych do umieszczania skrzynek pocztowych na budynkach prywatnych, czy też prawo przedsiębiorstw kolejowych do tworzenia własnych formacji policyjnych.

¹⁵ Tak jest w przypadku przedsiębiorstw transportowych (por. rozporządzenie Rady 1191/69 w sprawie działań państw członkowskich dotyczących obowiązków wynikających z definicji usługi publicznej w przewozach kolejowych, drogowych i śródlądowych), którym władze publiczne państw członkowskich mają obowiązek przyznać finansowe rekompensaty za wypełnianie zadań publicznych.

do swoich konkurentów i traci niezależność od władzy publicznej. Ta ostatnia zaś zyskuje możliwość wpływania na zarząd przedsiębiorstwa w większym stopniu niż na inne przedsiębiorstwa”¹⁶.

Analiza powyższa pokazuje, że prawo europejskie choć nie ingeruje w sposoby zapewniania przez państwa członkowskie swoim obywatelom równego dostępu do usług jakie te państwa uznają za podstawowe, to kontroluje dokładnie czy przyjęte rozwiązania nie zakłócają reguł konkurencji. Jest to ważna wskazówka przy analizie strategii demonopolizacji i prywatyzacji sektorów infrastruktury gospodarczej dla wszystkich państw członkowskich, które dokonują obecnie tych zmian, z myślą o podniesieniu efektywności gospodarowania.

Prawne rozróżnienie pomiędzy prawami wyłącznymi i prawami specjalnymi pozwala już wdrożyć pewną konkurencję na rynku, ponieważ prawa specjalne dopuszczają dwóch lub więcej operatorów. Monopol jest najbardziej restrykcyjną regulacją, która całkowicie zabrania wejścia na rynek innym zarówno krajowym jak i zagranicznym podmiotom. Jest to pełna wyłączość.

3. WEWNĘTRZNE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA USŁUG UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ W RAMACH MONOPOLU PAŃSTWOWEGO

W sektorach infrastrukturalnych, tradycyjnie źródłem finansowania usług publicznych było „cross-subsydiowanie”, rozumiane jako system pobierania przez przedsiębiorstwo infrastrukturalne o charakterze użyteczności publicznej zróżnicowanych opłat za niektóre usługi od niektórych grup klientów. Systemy takie mogą być nadzwyczaj skomplikowane, lub bardzo proste. Najczęściej spotykanym jest podział na odbiorców komercyjnych i ludność, ale przedsiębiorstwo mogło też pobierać niższe opłaty od określonych specyficznie grup ludności, dzieci, emerytów, studentów itp. W wypadku takiego różnicowania siłą rzeczy pojawiają się odbiorcy, od których pobierane są opłaty wyższe niż koszt krańcowy. Gdyby przedsiębiorstwo nie miało monopolu prawnego na dostarczenie tych usług konkurencja mogłaby zechcieć przejąć te właśnie, najbardziej obciążone opłatami grupy klientów, co w sposób oczywisty doprowadziłoby do bankructwa przedsiębiorstwo, które realizują usługi użyteczności publicznej (obsługując tych klientów, którym dofinansowuje się korzystanie z usług).

Finansowanie usług użyteczności publicznej może odbywać się wprost przez dotowanie przedsiębiorstwa. Ta forma nie wymaga nawet zapewnienia monopolu prawnego, gdyż żadnemu przedsiębiorstwu dotowanemu nie zagrazi konkurencja działająca na zasadach komercyjnych.

Opisując sytuację obowiązującą długo w elektroenergetyce polskiej J. Popczyk¹⁷ zwracał uwagę, że oderwanie cen od kosztów oznacza bogac-

¹⁶ M. Kulesza, M. Radwan-Rorhenschef, J. Bobiński, op. cit., s. 53.

¹⁷ J. Popczyk, *Od monopolu do rynku*, w: red. P. Jasiński, T. Skoczny, *Elektroenergetyka. Studia nad integracją europejską*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Regulatory Policy Research Centre University of Oxford, Warszawa 1996, s. 240.

two form subsydiowania ukrytego, takich jak: dotowanie (jawne i ukryte) węgla – podstawowego paliwa do produkcji energii elektrycznej, dotowanie budowy nowych elektrowni za pomocą mechanizmu inwestycji centralnych. Pisał „ma miejsce dotowanie skrośne¹⁸ odbiorców w układzie regionalnym poprzez utrzymywanie jednakowych cen w kraju dla poszczególnych grup odbiorców, dotowanie skrośne jednych grup odbiorców (ludności) przez inne grupy (np. przemysł) poprzez nieprawidłową strukturę taryfy, dotowanie skrośne jednych przedsiębiorstw elektroenergetycznych przez inne za pomocą cen transferowych itd.” Skutkiem takiej polityki państwa jest, zdaniem Autora, niszczące oderwanie cen od kosztów, które w szczególności sposób obniża efektywność ekonomiczną elektroenergetyki. Zagadnienie użyteczności publicznej wobec reformy systemu energetycznego w Polsce porusza W. Lewandowski¹⁹, niestety nie formułując żadnych konkretnych wniosków, poza stwierdzeniem podsumowującym: „Dobro publiczne, jakim jest energia (oraz usługa jej dostarczania), musi być doprowadzone do wszystkich obszarów, a jego ceny powinny być jednakowe (w ramach danej kategorii odbiorców) niezależnie od różnic w kosztach świadczonych usług”.

W telekomunikacji np. tradycyjnie ceny rozmów międzynarodowych, a także międzymiastowych, finansowały rozmowy lokalne. Jednakże ta forma gwarantowania dostępności podstawowej usługi telekomunikacyjnej powodowała marnotrawienie zasobu jakim jest przenośność sieci, powodowała wzrost kosztów ogólnych zmonopolizowanego operatora ze wszystkimi konsekwencjami ekonomicznymi jaki taki wzrost kosztów powoduje. Skala wpływu poziomu cen na powszechną dostępność usługi telefonicznej będzie zależała oczywiście od cenowej elastyczności popytu na poszczególne rodzaje usług charakterystyczne dla zróżnicowanych grup odbiorców. Różnice w elastyczności cenowej popytu, najjaskrawiej występują w podziale na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe, gdzie oczywiście przedsiębiorstwa są dużo mniej elastyczne niż gospodarstwa domowe²⁰. Jest to bardzo istotna informacja, o tym której grupie można podnieść ceny wywołując mniej protestów, którą wykorzystywały rządy w okresie, kiedy telekomunikacja była własnością państwa. Otóż doświadczenia wielu państw wskazują, że chęć podniesienia cen za rozmowy telefoniczne lokalne, ze względu na stan budżetu państwa, miała negatywne skutki „elektoralne”. Toteż rządy dbały zawsze by prawo gwarantowało, że wzrost cen za te usługi nie przekroczy wskaźnika inflacji, nawet w warunkach monopolu, mając na uwadze, że można podnieść ceny na rozmowy ponadlokalne, z których w mniejszym znacznie stopniu korzystają abonenci indywidualni²¹. Ofiarowywano za to specjalne preferencje dla grup społecznych, w których dostęp

¹⁸ Autor używa zwrotu „dotowanie skrośne” jako nazwy bardziej polsko brzmiącej niż „cross-subsydiowanie”.

¹⁹ W. Lewandowski, *Więcej światła. Użyteczność publiczna*, „Rzeczpospolita” 20.09.1999.

²⁰ „Nie było na świecie licznych badań na ten temat” mówią P. Xavier, M. Cave w pracy *Universal Service Obligation in Competitive Telecommunication Environment*, 1995, Publikacje OECD, s. 68. Autorzy uważają, że jednym z ważniejszych badań na ten temat było prowadzone w Stanach Zjednoczonych w 1986 r. oraz podobne zrobione w Kanadzie w tym samym czasie. Obydwa dały analogiczne rezultaty.

²¹ OECD, DSTI, Committee for Information, Computer and Communications Policy, Room Document No. 1, *Twenty First Session of the Working Party on Telecommunication and Information Service Policies*, 14 - 15 September 1998, OECD Paris.

do usługi abonamentowej stanowi ekonomiczną trudność. Koszty tych działań pokrywano zazwyczaj cenami rozmów międzynarodowych i ponadlokalnych.

W kolejnictwie w ramach pełnego monopolu były stosowane dwa kierunki „cross-subsydiowania”: dochody z przewozów towarowych finansowały przewozy pasażerskie – dochody z linii wysoko rentownych finansowały utrzymanie linii nie rentownych²². Prowadziło to do marnotrawstwa zasobów finansowych oraz utraty konkurencyjności w stosunku do innych środków transportu, przekładających się na łańcuch negatywnych efektów dla całej gospodarki i środowiska²³.

Niezależnie od różnic szczegółowych w sposobach cross-subsydiowania, ten sposób pokrywania kosztu usługi użyteczności publicznej jedynie wtedy jest możliwy, kiedy straty pojawiające się w niektórych sferach działalności firmy są finansowane przez dochody bardziej zyskownych usług prowadzonych przez przedsiębiorstwo. Zyski takiej firmy zagwarantowane mogą być tylko wtedy, kiedy państwo chroni operatora infrastruktury gwarantując mu pozycję monopolistyczną.

G. Yarrow²⁴ jest zdania, że państwo często dąży do utrzymania przemysłu elektroenergetycznego w sektorze publicznym, gdyż taki stan rzeczy umożliwia narzucanie przez rząd szczególnego rodzaju polityki cenowej. Nie zawsze jednak stwierdza się to w sposób otwarty. Autor pisze: „Dwa aspekty polityki cenowej przedsiębiorstw użyteczności publicznej mają w tym kontekście szczególne znaczenie. Pierwszy z nich polega na tym, że celem polityki cenowej jest promocja efektywności wykorzystania zasobów, czego najbardziej znaną wersją jest ustalanie cen na poziomie kosztów krańcowych. Drugi z nich włącza do polityki cenowej zagadnienie świadomego kształtowania redystrybucji dochodów. W tym przypadku traktuje się ceny jako element ogólniejszej polityki podatkowej mającej na celu społecznie lub politycznie pożądaną redystrybucję dochodów, [...]”

Jest to bardzo ważna konstatacja, bo w gospodarce rynkowej decyzje w kwestii ustalania cen na własne produkty są prywatnymi decyzjami prywatnych producentów, decyzje w kwestii ustalania podatków, leżą w gestii władzy ustawodawczej i są decyzjami politycznymi. Tymczasem wzajemną zastępowalność tych dwóch typów pozornie innych obciążeń tj. opłat za usługi użyteczności publicznej i podatków sygnalizowaliśmy już nieco wcześniej w tym opracowaniu, mówiąc że władze publiczne dokonują wyboru między dotowaniem wprost (co oznacza, poświęceniem na ten cel pewnej części wpływów podatkowych) przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, a wyrażeniem zgody na cross-subsydiowanie usług wewnątrz przedsiębiorstwa w zamian za gwarancję monopolu (co oznacza zgodę na to, by pań-

²² E. Piątek i inni, *Konkurencja i regulacja w transporcie*, w serii „Harmonizacja polskiego Prawa Antymonopolowego z regulami konkurencji Unii Europejskiej”, Warszawa 1995.

²³ K. Bobińska, J. Bobiński, *Ocena dokumentu „Program restrukturyzacji Polskich Państwowych”*, Ekspertyza na zlecenie Ministra TiGM, PAN, czerwiec 1999 r. oraz K. Bobińska, *Potrzebny rynek na torach*, „Rzeczpospolita” 30 lipca 1999 r.

²⁴ G. Yarrow, *Ceny energii elektrycznej w Wielkiej Brytanii po prywatyzacji przemysłu elektroenergetycznego*, w: P. Jasiński, A. T. Szablewski, G. Yarrow, *Konkurencja i regulacja w przemyśle energetycznym. Brytyjskie doświadczenia a polskie problemy*, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1995, s. 151 - 152.

stwowe przedsiębiorstwo pobierało od niektórych grup społecznych opłaty zawyżone w stosunku do rzeczywistych kosztów, co jest możliwe tylko w warunkach monopolu).

Sytuacje te ilustruje Yarrow prostym przykładem, w którym „przedsiębiorstwo użyteczności publicznej obsługuje dwie grupy klientów ponosząc całkowity koszt (TC) równy:

$$TC = f + c_1q_1 + c_2q_2$$

gdzie: f oznacza koszty stałe (dla obu grup razem), c_1 i c_2 – bezpośrednie koszty jednostkowe, a q_1 , q_2 – wielkości dostaw do każdej z dwóch grup klientów.

Ustalenie cen na poziomie kosztów krańcowych oznaczałoby wyznaczenie opłat równych bezpośrednim jednostkowym kosztom dostaw do poszczególnych odbiorców ($p_1 = c_1$, $p_2 = c_2$). W wyniku takiego działania przedsiębiorstwo poniosłoby jednak straty równe jego kosztom stałym. W przypadku przedsiębiorstw użyteczności publicznej rozmiar tych kosztów, a więc i wielkość strat, mogą być bardzo znaczące. Straty te mogą zostać pokryte z podatków ogólnych, albo przez wszystkich klientów tego przedsiębiorstwa, albo za pomocą jakiejś kombinacji tych dwóch rozwiązań. **W każdym z dwóch ostatnich przypadków polityka cenowa przedsiębiorstwa użyteczności publicznej staje się podobna do bardziej ogólnej polityki podatkowej; firma musi bowiem zdecydować, w jaki sposób obciążyć poszczególne grupy klientów konieczną do odzyskania części kosztów stałych”.**

Zwróćmy specjalnie uwagę, na ten aspekt zagadnienia, że to przedsiębiorstwo a nie władza ustawodawcza decyduje o tym, które grupy klientów w jakich proporcjach obciąży dodatkowymi kosztami, które mają charakter obciążeń podatkowych. W ten sposób władza publiczna potencjalnie może zmniejszać skalę jawnie pobieranych podatków, na rzecz ukrytej redystrybucji, co więcej ewentualnie **wyżyć się konstytucyjnie jej przyznanej wyłączności decyzji w zakresie obciążania podatkami na rzecz mało kontrolowanych decyzji, dokonywanych przez zarząd przedsiębiorstwa.**

Jednakże rosnąca skala nieefektywności funkcjonujących na tych zasadach zmonopolizowanych sektorów i równoległe przykłady korzyści z elementów konkurencji spowodowała, że rządy państw narodowych zaczęły sukcesywnie w kolejnych sektorach wycofywać się z gwarantowania tego monopolu. Rezygnacja z tych gwarancji powoduje, że pojawia się potrzeba odpowiedzi na pytanie: – na ile możliwe jest utrzymanie sytuacji, w której finansowanie zadań użyteczności publicznej jest bazowane na „cross-subsydiowaniu”? Trzeba bardzo jasno zdać sobie sprawę, że konkurencja uderzy z największą mocą i skutecznością w te sfery świadczonych usług przez „bazowego”²⁵ operatora, które generowały fundusze pozwalające na „cross-subsydiowanie”, gdyż one właśnie były najbardziej zyskowe. Jeżeli ceny w wyniku tej konkurencji zostaną zredukowane i zrównoważone na jakimś

²⁵ Używam słowa „bazowy” jako ekwiwalent angielskiego słowa „incumbent” tłumaczonego często też w Polsce w literaturze przedmiotu jako: główny operator, przedsiębiorstwo funkcjonujące inicjalnie na rynku.

innym, niższym poziomie bazowy operator zostaje postawiony w krytycznej sytuacji. Zredukowane ceny dla wysoko dochodowych usług zmniejszą fundusze pozwalające na utrzymanie całego zakresu usług, który wchodził dotychczas w użyteczność publiczną. **I ten właśnie fakt przyczynił się do szeroko rozpowszechnionego przekonania, że tendencja do deregulacji, w której sposób zmian pozwala na wejście konkurencji stanowi zasadnicze zagrożenie dla pełnienia funkcji użyteczności publicznej przez sektor. Co więcej ten argument był szeroko używany, czy też może nadużywany przez publicznych operatorów sieci infrastrukturalnych, jako sposób nacisku na władzę dla zachowania swojej monopolistycznej pozycji.**

Toteż w niektórych krajach zagrożenie możliwości pełnienia funkcji użyteczności publicznej przez konkretne sektory, jest podstawowym czynnikiem hamującym liberalizację rynków i dopuszczenie konkurencji. W bardzo wielu przypadkach argumenty przeciwko wprowadzeniu konkurencji wskazywały na to, że może to zagrozić „ekonomicznej dostępności” usług, gdyż nastąpi zmiana struktury cen. Innymi słowy, że ceny usług dotychczas subsydiowanych dla określonych grup odbiorców wzrosną tak znacznie, że staną się ekonomicznie niedostępne.

Konsekwencją braku konkurencji na rynku regulowanym przez państwowy monopol, zwraca uwagę P. Watershoot, jest fakt, że użytkownik ponosi określone, dodatkowe koszty (średnio cena monopolowa jest wyższa od ceny w warunkach konkurencji). Kompensatą wyższych cen jest fakt, że dostarczanie tych usług lub towarów może być realizowane na warunkach, które nie byłyby możliwe w gospodarce rynkowej. Podaż odpowiednich dóbr lub dostarczanie usług przez zmonopolizowane przedsiębiorstwa jest realizowana w taki sposób, aby zintegrować czynnik bezpieczeństwa dostaw z opłatą po kosztach średnich, a takich działań odmówiłyby przedsiębiorstwa w warunkach rywalizacji rynkowej.

4. ZAGADNIENIA IDENTYFIKACJI I OPERACJONALIZACJI ZADAŃ O CHARAKTERZE UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Próbując dokonać bliższej identyfikacji zadań jakie bywają stawiane monopolom państwowym użyteczności publicznej, widzimy, że mogą to być, zadania gwarantujące bezpieczeństwo dostaw (nie będzie przerw w dostawach prądu, wody czy gazu), może to być ekonomiczna dostępność dla konsumenta (niższe opłaty dla ludności niż dla sektora komercyjnego) i inne kryteria ulg cenowych, może to być równa cena przyłączenia dla odbiorców niezależnie od realnych kosztów tego przyłączenia i podobne. Realizacja tego typu zadań, określanych jako usługi **użyteczności publicznej, jest narzucana monopolowi w zamian za zagwarantowanie mu rynku**²⁶. P. Watershoot, pomimo, że stara się zidentyfikować te zada-

²⁶ P. Watershoot, *Free trade Versus State Monopolies*, The Brookings Institution Washington D.C. 1991, s. 28.

nia, w rezultacie pisze: „Państwo, jak widać, definiuje określone zadania nazywając je zadaniami w ogólnym interesie publicznym”²⁷.

W Polsce rozumienie prawne zadań użyteczności publicznej nie wykroczyło wiele poza cytowane wyżej sformułowanie. M. Kulesza pisze: „(występuje)... konieczność zapewnienia świadczenia usług publicznych w sposób bezawaryjny, bieżący, ciągły i ogólnodostępny. Świadczenie usług publicznych na poziomie odpowiadającym określonym standardom należy z kolei do istoty administracji publicznej jako działalność prowadzona na rzecz zapewnienia realizacji interesu publicznego”²⁸. Interpretacja jak widać nie wykracza wiele poza cytowane już sformułowania ustawowe i doskonale odpowiada obserwacjom P. Watershoot’a.

Tymczasem w miarę przechodzenia do gospodarki rynkowej interpretacja tego pojęcia dla podmiotu działającego w tej gospodarce zaczyna być ważna, bo przekładalna na skutki ekonomiczne.

Nie bez powodu, Trybunał Konstytucyjny stanął w 1997 r. przed koniecznością ustosunkowania się do tego zagadnienia. Stanowisko to, opublikowane pod znamienym tytułem „Zadania o charakterze użyteczności publicznej” jest na tyle ważne, że zacytuje fragment wykładni²⁹: „wątpliwości ...(budzić może) wyłącznie sposób rozumienia pojęcia *zadania o charakterze użyteczności publicznej*. O ile na gruncie wcześniejszego stanu prawnego pojęcie *użyteczność publiczna* było pojęciem prawnie niedookreślonym, [...] o tyle pewną wskazówkę co do rozumienia tego pojęcia w odniesieniu do gospodarki komunalnej³⁰ zawiera ustawa o gospodarce komunalnej. Czytamy tam, że *zadania o charakterze użyteczności publicznej to zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnych*”.

„Należy zgodzić się z prokuratorem generalnym, że zadania określone w cytowanej uprzednio ustawie, jako mające charakter *użyteczności publicznej* należy rozumieć możliwie najszerszej i wydaje się, że powinny być utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej. Do zadań tych należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, w tym m.in.: zaopatrywanie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i ciepłą, utrzymanie dróg i komunikacji, różnego rodzaju potrzeb [...]. Realizacja tych zadań może odbywać się w różnych formach organizacyjnych, a nie tylko w formie prawnej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, formie określonej w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych”. To ostatnie stwierdzenie pozwala domniemywać, że prawo dopuszcza również przedsiębiorstwo prywatne do świadczenia usług użyteczności publicznej.

Trybunał dalej mówi, że jednostki organizacyjne realizujące zadania tego typu wykonują je niezależnie od tego, czy są w stanie pokryć związane z tym wydatki z własnych dochodów. „W związku z tym ich działalność

²⁷ P. Waterschoot, op. cit., s. 34.

²⁸ M. Kulesza, M. Radwan-Rorhenschef, J. Bobiński, *Konkurencja a regulacja w działalności komunalnej*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, s. 54.

²⁹ „Rzeczpospolita” 14 kwietnia 1997 Dokument. Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego *Zadania o charakterze użyteczności publicznej*.

³⁰ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43).

nie może być nastawiona na maksymalizację zysku i najczęściej jest dofinansowywana ze środków publicznych”.

Powiedziane więc zostało, że wprawdzie zadania o charakterze użyteczności publicznej są zdefiniowane tylko w ustawie o gospodarce komunalnej, ale definicja ta ma walor ogólny i odnosi się do administracji rządowej i samorządowej. Usługi te mogą być realizowane przez przedsiębiorstwa komunalne, państwowe i inne zarówno w sektorach infrastruktury społecznej, ale i w wymienionych sektorach infrastruktury gospodarczej. Natomiast współczesne procesy wymagają w moim przekonaniu interpretacji rozszerzonej w kwestii działania przedsiębiorstw nastawionych na zysk i możliwości dofinansowywania usługobiorców a nie przedsiębiorstw.

Pozostały jednak niedodefiniowane w dalszym ciągu zasadnicze (dla realizacji użyteczności publicznej w warunkach gospodarki rynkowej) kwestie. Pierwszą z nich jest wyjaśnienie bardziej szczegółowe co wchodzi w zakres „bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb zbiorowych ludności”, w którym bieżące i nieprzerwane można by rozpisać na zadania operacyjne przedsiębiorstw. Jeszcze trudniejszym zadaniem jest natomiast dodefiniowanie „potrzeb zbiorowych”. Wątpliwości są liczne, przykładowo: czy są to potrzeby, które można zaspokajać indywidualnie, czy rozumie się przez to że dopiero jak grupa osób zgłosi np. potrzebę podłączenia do sieci to należy zaspokoić taką potrzebę, jak liczna ma być to grupa, itp., pytania jak widać same się mnożą.

Ponieważ realizacja tych zadań ciąży na władzach rządowych i samorządowych a zadania nie wszystkie są ustawowo zdefiniowane, to w rezultacie nie ma informacji *ex ante* co tak naprawdę władza gwarantuje. Można natomiast badać *ex post* jaki konkretnie zakres usług z dziedziny użyteczności publicznej był realizowany.

R. Bird podkreśla nieco inny jeszcze aspekt tego zagadnienia pisze on, że: **„Tymczasem niestety to państwo decyduje czego potrzebuje klient (obywatel) w sferze usług, które państwo nazywa usługami publicznymi, bez zasięgania tak naprawdę opinii teoretycznie zainteresowanych adresatów tych decyzji”³¹.**

Wymagania i oczekiwania odbiorców usług sektorów infrastrukturalnych użyteczności publicznej różnią się, tak naprawdę, na ogromną skalę w zależności od grupy użytkowników. Potrzeby firm mogą być bardzo różne od potrzeb indywidualnych użytkowników. Np. w wypadku monopolu transmisji energii elektrycznej indywidualny konsument nie ma jak dotąd wielkiego wyboru i *de facto* musi być zaopatrywany przez lokalne przedsiębiorstwo dystrybucyjne. Ale już duży przemysłowy odbiorca może chcieć np. wytwarzać dla własnych potrzeb energię elektryczną, może chcieć kupić energię od tańszego dostawcy, ale może chcieć także sprzedać nadwyżki energii, którą wytworzył dla własnych potrzeb. Toteż może on widzieć monopol wraz z jego usługami publicznymi (bezpieczeństwo dostaw i równa taryfa – dostęp – dla wszystkich odbiorców) jako raczej niekorzystną

³¹ R. M. Bird, *Infrastructure for Whom*, w: A. Estache (ed.), *Decentralising Infrastructure – Advantages and Limitations*, 290 World Bank Discussion Papers 1995, s. 34.

dla siebie sytuację, w przeciwieństwie do indywidualnego klienta, który może czuć się bezpiecznie mając zagwarantowane dostawy i tak zwaną „sprawiedliwość” czyli fakt, że płaci tyle samo co inni.

Toteż w debacie na temat deregulacji monopolu w usługach publicznych prowadzi to do bardzo zróżnicowanych postaw w zależności od grup interesu, których konsekwencje tych deregulacji będą dotyczyć. Warte zauważenia jest natomiast zjawisko, że **indywidualni konsumenci są skłonni być po tej samej stronie co pracownicy monopolu, tzn. opierać się jakiegokolwiek zmianie**³². Znane już doświadczenia z wielu państw i niejednego sektora wskazują, że presja na deregulację monopolu może przychodzić z zewnątrz, w pierwszej kolejności od dużych klientów gospodarczych. Na przykład w trakcie prywatyzacji przemysłu gazowniczego w Wielkiej Brytanii³³ początkowo sprywatyzowano monopol państwowy w całości zachowując jego zobowiązania z zakresu użyteczności publicznej i związany z tym monopol prawny. Spowodowało to wystąpienia do instytucji antymonopolowych dużych konsumentów (przedsiębiorstw) o otwarcie rynku. Ta grupa konsumentów zdecydowanie należała do płatników pokrywających koszty dostaw do drobnych odbiorców.

Inicjatywa może też przychodzić od samego państwa, które chce zmniejszyć koszty jakie stanowi dla budżetu utrzymywanie monopolu. Taka sytuacja miała miejsce w kolejnictwie w Argentynie i w Japonii³⁴. Niebagatelnym czynnikiem przyspieszającym decyzję o prywatyzacji dochodowych monopolu jest potrzeba państwa na jednorazowy zastrzyk gotówki ze sprzedaży. Na przykład Telekomunikacja w Meksyku została sprywatyzowana pod wpływem gwałtownych potrzeb budżetu państwa, jako jeden monopol³⁵. Chociaż efektem tej prywatyzacji był znaczny wzrost liczby abonentów, co zrealizowało w pewien sposób jedną z funkcji użyteczności publicznej, to równolegle prywatyzacja zaowocowała bardzo wysokimi cenami za usługi. W 1997 r. cena podstawowej usługi telefonicznej w Meksyku była trzykrotnie większa niż średnia dla OECD³⁶. Brak konkurencji wyraźnie owocuje negatywnymi skutkami cenowymi dla odbiorcy.

Warto w tym miejscu opisać zaobserwowaną w zachowaniach monopolu telekomunikacyjnych prawidłowość, mianowicie monopole te nie spieszą się z instalowaniem telefonów prywatnym użytkownikom nie tylko na wsi ale

³² P. Xavier, M. Cave, *Universal Service Obligations in Competitive Telecommunication Environment*, Publikacje OECD 1995, s. 29.

³³ G. Yarrow, *Regulacja, konkurencja i ceny w brytyjskim przemyśle gazowym*, w: *Konkurencja i regulacja w przemyśle energetycznym. Brytyjskie doświadczenia a polskie problemy*, INE PAN, Warszawa 1995. Autor pisze „W połowie lat osiemdziesiątych nie nastąpiły natomiast żadne istotne zmiany, jeśli chodzi o ceny netto w dostawach ciągłych dla odbiorców przemysłowych, dużą zmianę w polityce cenowej wobec ciągłych dostaw kontraktowych, która nastąpiła później, należy łączyć raczej z interwencjami regulacyjnymi na wnioski i interwencje dużych odbiorców, po prywatyzacji niż z samą prywatyzacją i wprowadzonymi wówczas zasadami regulacji. Tym bardziej, że zmiany te nastąpiły jednocześnie z podjętymi przez Monopolies and Mergers Commission w latach 1987/88 dochodzeniem dotyczącym polityki cenowej British Gas na rynku kontraktowym” s. 89.

³⁴ K. Bobińska, *Ustawa o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawa o transporcie kolejowym*, Ośrodek Monitorowania Inicjatyw Legislacyjnych, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, raport nr 15/98, marzec 1998, oraz K. Bobińska, *Rynek na torach*, „Rzeczpospolita” 27 listopada 1998.

³⁵ B. Wellenius, G. Staple, *Beyond Privatization. The Second Wave of Telecommunications Reforms in Mexico*, Word Bank Discussion Paper No. 341, Washington D.C.

³⁶ OECD, Paryż, 14 Wrzesień 1998, Room document No. 1 *Twenty First Session of the Working Party on Telecommunications and Information Services Policies*.

i w miastach. Indywidualni użytkownicy bowiem, korzystają głównie z usług lokalnych, które są dofinansowywane (jako usługa użyteczności publicznej) przez monopol w ramach cross-subsydiowania. Stąd zawsze gwałtowny skok w liczbie abonentów po prywatyzacji, nawet jak są to abonenci telefonii komórkowej.

To co jest prawidłowością dla większości sektorów to zjawisko zależności między przynależnością użytkownika do określonej grupy, a oceną ważności (istotności) poszczególnych usług. To właśnie tłumaczy w pewnym sensie, że opornie przebiegają procesy związane z reformowaniem państwowych monopolii. Debaty często koncentrują się na zagadnieniu jak rozgraniczyć sfery oddane wolnemu rynkowi, a gdzie utrzymać monopol. Natomiast w ogniu tych debat ginie często wydawałoby się prosta prawda, że w ogóle nie utrzymując monopolu prawnego można poprzez innego typu działania rządu także zagwarantować dostarczenie usług użyteczności publicznej.

Jakiego typu to mogłyby być działania można dopiero zdecydować, gdy dokładny zakres obligacji wynikających z użyteczności publicznej zostanie jasno zdefiniowany³⁷. Pracę nad sformułowaniem jakichś operacyjnych i możliwych do finansowego kontrolowania programów trzeba prowadzić dla każdego sektora indywidualnie, w szczególności, że do użyteczności publicznej podchodzi się z bardzo różnych perspektyw, a każda z nich ma w sobie swoiste zasięgi rodzajowe usługi.

Na przykład w sektorze telekomunikacji³⁸ przez wiele lat, w okresie kiedy telekomunikacja funkcjonowała jako pełny monopol, nikt nie poddawał w wątpliwość, że możliwość wykonywania lokalnych rozmów telefonicznych jest usługą niezbędną człowiekowi dla funkcjonowania w społeczeństwie. Tymczasem, w sytuacji zupełnie niebywałego rozwoju bardzo wyspecjalizowanych usług łączności i telekomunikacji, pytanie „jaka usługa musi być usługą użyteczności publicznej i czy tylko taka usługa?” coraz szerzej toruje sobie drogę. W toku dyskusji na ten temat można obecnie wymienić bardziej sprecyzowane, choć nieco szerzej zakreślone, oczekiwania w stosunku do usługi użyteczności publicznej.

Dla Komisji Europejskiej sprawa świadczenia usług użyteczności publicznej przez narodowe monopole infrastrukturalne stanowi poważne utrudnienie prowadzenia polityki liberalizacji rynków w tych sektorach.

W *EC Green Paper on Telecommunications* z 1990 r. znajdujemy takie określenie usługi użyteczności publicznej:

- ma pokrywać swoją siecią cały obszar geograficzny,
- ma zaspokoić popyt wszystkich użytkowników na racjonalnie podobnych warunkach, niezależnie od usytuowania użytkownika w ramach terytorium, na którym operuje operator³⁹.

³⁷ I tak np. monopole pocztowe ogólnie mają obowiązek dostarczać pocztę co najmniej raz dziennie. Nie jest np. sprecyzowane jak długo może iść list z jednej do drugiej miejscowości w danym kraju. W przypadku elektryczności nie zawsze jasne czy każdy obywatel musi otrzymać prąd po standardowej taryfie, dopuszcza się możliwość, że użytkownik zlokalizowany w bardzo izolowanym miejscu może zapłacić drożej za podłączenie do sieci niż ktoś mieszkający w mieście.

³⁸ Zainteresowanie jakie wykazała OECD sektorem telekomunikacji wynika z faktu, że współcześnie najszybciej wśród sektorów infrastruktury sektor ten „opłata swoją siecią” każdą dziedzinę gospodarki jak również uzależnia od siebie poziom jakości i bezpieczeństwo życia obywateli.

³⁹ OECD, 1991, *Universal Service and Rate Restructuring in Telecommunication*, ICCP Series No. 23, Paris, s. 26.

„Współczesne, bardzo gwałtowne zmiany w technologii telekomunikacyjnej wymogły kolejne kroki w kierunku liberalizacji rynków w tym sektorze. Rządy poszczególnych krajów są coraz bardziej świadome, że opóźnienia działań hamują rozwój i konkurencyjność całej gospodarki.

Z tych właśnie przyczyn Dyrektywa Komisji Europejskiej z 1995 r. wymagała, by:

- wycofać do 1998 r. wszystkie istniejące jeszcze przepisy specjalne lub wyłączne (czyli gwarantujące jakąś formę monopolu), zwłaszcza jeśli chodzi o telefonię głosową oraz infrastrukturę sieciową, z dodatkowym okresem przejściowym dla Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii (teraz taki okres negocjuje Polska);
- w przyznawanych licencjach zawrzeć wymagania dotyczące świadczenia usług użyteczności publicznej. Wymagania te nie mogą przekroczyć tradycyjnie przyjmowanego zakresu czyli niezawodności dostawy, powszechnej dostępności i jakości usług oraz wynikających z tego zobowiązań finansowych⁴⁰.

W wielu państwach praktyka może wskazywać na to, że za usługę użyteczności publicznej uznaje się dokonanie podłączenia do sieci dla wszystkich gospodarstw domowych po tej samej cenie, choć cena ta może mieć różnicowanie geograficzne, regionalne w ramach państwa; ta jednak forma dostępu do sieci wymaga często „cross-subsydiowania” zarówno wewnątrz regionów jak i pomiędzy obszarami geograficznymi, np. miejskie, wiejskie.

Poziom cen użytkowania sieci telekomunikacyjnej nie mieści się w rozumieniu definicji usługi użyteczności publicznej. Tym niemniej jest on bardzo pilnie kontrolowany przez system regulacyjny, któremu podlega sektor telekomunikacji w każdym z krajów. Dominującą formą kontroli są pułapy cen, tam gdzie jest jeszcze pełen monopol państwa na usługi sieciowe telefonii głosowej (Francja, Włochy) są ceny aprobowane. Nie ma kontroli cen tylko w Finlandii. Urzędy regulacyjne są w Australii, Kanadzie, Danii, Wielkiej Brytanii i USA.

Ciągle toczy się dyskusja co do zakresu, do którego sprawa cen za użytkowanie sieci telekomunikacyjnej wchodzi jednoznacznie do obszaru, który uważa się za usługę użyteczności publicznej. Niektórzy skłaniają się do poglądu, że zagwarantowanie dostępu do sieci jest wystarczające by móc uznać, że obowiązek użyteczności publicznej został spełniony, inni jednak uważają, że jednak skoro większość ludzi chce mieć telefon po to żeby rozmawiać, to poziom cen usług może bardzo znacząco wpływać na to, czy oni zechcą poprosić o przyłączenie do sieci, lub nie będą zmuszeni zrezygnować z posiadanego już abonamentu. Jest to problem, o którym decydują poszczególne rządy i może on być zmienny w czasie dla danego rządu. Podejściem minimalistycznym jest uznanie, że chodzi tylko o posiadanie połączenia, tak że telefon może być użyty jako linia ratunkowa łącząca z pogotowiem, policją, strażą, itp. Szersze rozumienie użyteczności

⁴⁰ K. Bobińska, *Obowiązki i rachunek ekonomiczny*, „Rzeczpospolita” 18 stycznia 1999 r.

publicznej obejmie ekonomiczną dostępność usług telekomunikacyjnych dla abonenta.

Dyskutując o dostarczeniu usługi użyteczności publicznej zazwyczaj używa się słowa „podstawowa usługa telefoniczna”. Trzeba bardzo dokładnie zdefiniować, przy istniejącym współcześnie wachlarzu usług w tej dziedzinie, co rozumie się przez „podstawową” usługę telefoniczną. Szczególnie przy działaniach legislacyjnych definicja musi być precyzyjna ale w miarę ogólna. Akty prawne tworzą się wolno i im rzadziej są zmieniane tym dla systemu prawnego lepiej. Tymczasem postęp w telekomunikacji dokonuje się tak bardzo szybko i ciągle występuje zagrożenie zupełnej nieadekwatności norm w tej dziedzinie w stosunku do nowo kreowanej rzeczywistości. Można jednak ograniczyć definicję zakresu „podstawowej” usługi telefonicznej dzieląc i ustalając odrębne opłaty za usługi operatorskie, informacyjne, wyodrębniając jakieś grupy specjalnych numerów, ustalając opłaty za czas połączenia lokalnego, itp. Innym sposobem dezagregacji może być rozdzielanie ceny usługi telefonicznej na: – koszt rozmowy, – koszt instalacji, – koszt abonamentu. Po dokonaniu takich podziałów łatwiej jest gwarantować ekonomiczną opłacalność operatorowi, który działa w oparciu o kryteria rynkowe gwarantując mu pokrycie ponoszonych kosztów związanych ze świadczeniem tych usług, które muszą w ocenie władzy publicznej być realizowane aby zagwarantować powszechną dostępność.

Przykład telekomunikacji pokazuje jak bardzo szczegółowe muszą być ustalenia zakresu świadczeń aby móc je zoperacjonalizować, ocenić czy konkurencja może zaspokoić je lepiej niż były zaspokajane w warunkach monopolu i oszacować koszty, tych usług których nie opłacałoby się świadczyć firmie działającej w warunkach rynkowych.

Ale z analiz przeprowadzonych przez P. Xaviera i M. Cave’a wynika, że nawet wtedy, kiedy wdrażając konkurencję starano się zabezpieczyć pełnienie funkcji użyteczności publicznej drogą ustawową, to sformułowania normatywne rzadko określały **łącznie naturę, zakres i standard usługi** jakiej się domagano⁴¹. Autorzy prześledzili to w szczególności w aktach ustawodawczych wybranych krajów i na tej podstawie uważają, że ma miejsce bardzo płynna specyfikacja usługi użyteczności publicznej, a czasami nawet jest jej brak w ustawodawstwie poszczególnych państw narodowych. Formy usług użyteczności publicznej są nie wyspecyfikowane na tyle by można było dokonać rachunku kosztów.

Tymczasem sprawa jest naprawdę istotna, gdyż zanim całkowicie zliberalizuje się rynek jasne zdefiniowanie zadań i programów usługi użyteczności publicznej pozwoli na jawne powiedzenie:

- kto (jakie grupy społeczne czy podmioty gospodarcze),
- co dostaje (jakie świadczenia czy też ulgi gwarantowane),
- ile to kosztuje.

W związku z tym, działaniem towarzyszącym wprowadzeniu konkurencji do sektorów, które pełnią zadania z zakresu użyteczności publicznej

⁴¹ P. Xavier, M. Cave, *Universal Service Obligations in Competitive Telecommunication Environment*, op. cit. s. 125.

powinno być staranne zdefiniowanie poszczególnych funkcji tej użyteczności publicznej. Wymagać to będzie od władzy publicznej przemyślenia jeszcze raz długofalowych celów każdej z funkcji użyteczności publicznej, szczegółowej dezagregacji każdego celu, a następnie zapisanie tego jako normy prawnej, wraz ze wskazaniem adresata; również sformułowanie takich prawnych zabezpieczeń, które by gwarantowały rzeczywiste dostarczanie adresatom tych nowo zdefiniowanych usług użyteczności publicznej. To dopiero pozwoli na znalezienie rozwiązań, które by zapewniły realizację tych funkcji w warunkach konkurencji.

Równolegle trzeba brać pod uwagę, że są obszary użyteczności publicznej, gdzie konkurencja może przynieść tak znaczne korzyści, że niektóre funkcje użyteczności publicznej zrealizowane zostaną lepiej niż byłoby to możliwe w warunkach monopolu. Zarówno w strategii podejmowania decyzji przez rząd jak i w dyskusji publicznej rozważać należy takie potencjalne korzyści z konkurencji⁴², jak:

- redukcja kosztów i cen za usługi,
- podniesienie jakości usług,
- poszerzenie zakresu oferowanych usług,
- umożliwienie wyboru,
- zwiększenie dostępności do usługi.

Powyżej wymienione korzyści z konkurencji zostały zaobserwowane statystycznie jako istotne wielkości w wielu krajach, gdzie prowadzono bardzo staranne obserwacje w sektorach, w których zostały przeprowadzone reformy rynkowe. Nie można jednoznacznie ocenić, w których sektorach jakiego typu korzyści były zdecydowanie dominujące, zależy to bowiem od skali reform, od skali monopolu naturalnego występującego w dzisiejszych warunkach postępu technicznego, a także od uwarunkowań specyficznych dla kraju dokonujących zmian.

PODSUMOWANIE

W sektorach infrastrukturalnych współcześnie wdrożenie konkurencji, i co za tym idzie prywatyzacja lub dopuszczenie przedsiębiorstw prywatnych do rynku, nie stoi w sprzeczności z możliwościami realizacji funkcji użyteczności publicznej. Praktyka pokazała, że firmy działające w warunkach rynku konkurencyjnego rywalizują o klienta poprzez obniżkę cen (powszechna dostępność) i starania wyrażające się w coraz lepszej jakości oferowanych usług (ciągłość dostaw). Rywalizacja o klienta stanowi dla przedsiębiorstw bodziec do poszukiwania rozwiązań technicznych podnoszących jakość i poszerzających wachlarz oferowanych usług.

Jednakże ogólnie pozytywne efekty konkurencji nie dają obrazu zdezagregowanego każdej usługi w każdym sektorze, w przełożeniu na potrzeby

⁴² D. Newbery, M. Pollitt, *The Restructuring and Privatization of the U.K. Electricity Supply – Was It Worth It?*, 1997, patrz także F. Humplik, A. Estache, *Does Decentralisation Improve Infrastructural Performance*, s. 81, w: A. Estache (ed), *Decentralizing Infrastructure – Advantages and Limitations*, 290 World Bank Discussion Papers, Washington 1995.

i możliwości odmiennych grup odbiorców, w szczególności wszystkich zjawisk krańcowych we wszystkich analizowanych przekrojach. Na tym szczeblu ogólności prowadzonej analizy jest jednak jedynie miejsce żeby zaznaczyć, że mogą istnieć grupy odbiorców identyfikowane ze względu na różne kryteria, które w warunkach rynkowych mogłyby mieć ograniczony dostęp do usługi niezbędnej.

W oparciu o zaprezentowaną analizę zostało pokazane:

- po pierwsze, że każdy sektor posiada specyficzne dla siebie funkcje użyteczności publicznej; toteż określenie rodzaju tych funkcji, jak i ich zakresu musi być dokonywane dla każdego sektora oddzielnie;
- po drugie, że każda funkcja użyteczności publicznej wymaga precyzyjnego określenia jej zakresu oraz adresata, gdzie adresatem mogą być wszyscy lub wybrani użytkownicy;
- po trzecie, istnieją takie funkcje użyteczności publicznej, które mogą być zaspokajane lepiej w warunkach konkurencji, gdyż na ogół specyfiką sektorów infrastrukturalnych jest spadek kosztu świadczenia usługi w miarę wzrostu liczby usługobiorców;
- po czwarte, istnieją również takie funkcje użyteczności publicznej, których przedsiębiorstwa działające w oparciu o kryteria rynkowe nie będą skłonne zaspokajać; państwo chcąc realizować te funkcje musi określić skalę zadań oraz środki ich finansowania, do takich należą dwie grupy funkcji:
 - a) umożliwienie dostępu użytkownikom usytuowanym z dala od sieci głównej,
 - b) umożliwienie dostępu słabszym ekonomicznie grupom użytkowników.

Zaprezentowana analiza również pokazała, że dokonywującym się procesom demonopolizacji, prywatyzacji i wprowadzania konkurencji do sektorów infrastruktury gospodarczej nie towarzyszą na ogół adekwatne zmiany w legislacji identyfikującej zadania użyteczności publicznej niemożliwe do zrealizowania w warunkach konkurencji oraz podmioty zobowiązane do ich realizacji. W Polsce dotychczasowe interpretacje prawne rozumienia pojęcia użyteczności publicznej ciągle jeszcze w większości są adekwatne do sytuacji, w której w każdym z sektorów funkcjonowało przedsiębiorstwo państwowe, mające zagwarantowaną pełną wyłączność. Stąd podejście do definicji koncentrowało się na określeniu, które sektory mają charakter użyteczności publicznej, bardziej niż odpowiedzi na pytanie jakie funkcje użyteczności publicznej i w jakim konkretnie zakresie podmiotowym i przedmiotowym mają być realizowane. Dlatego decyzje liberalizacyjne wywołują poważne niepokoje społeczne, które często nakładają się na naturalny opór pracowników monopolu wobec utraty uprzywilejowanej pozycji firmy.

Przykład telekomunikacji pokazał, po pierwsze, że operacjonalizacja zadań z zakresu użyteczności publicznej jest zagadnieniem trudnym, gdyż zadania te mają charakter złożony. W sytuacji kiedy trzeba wyliczyć koszt każdego z nich trzeba je dezagregować. Po drugie, po to aby ocenić czy świadczenie danej usługi identyfikacji będzie lepiej realizowane w warun-

kach konkurencji, czy też właśnie potrzebne jest wsparcie władz publicznych trzeba rozpoznać zarówno zakresu faktycznie uprzednio świadczonych usług w warunkach monopolu jak i jej adresatów. Dla każdego sektora odrębne obszary, w które powinny wkroczyć badania społeczne i ekonomiczne, mogłyby stanowić dobrą bazę dla władz publicznych przy podejmowaniu decyzji dotyczących zakresu tych usług w procesach deregulacji rynków zmonopolizowanych.

Włączenie do prac nad strategiami przekształceń poszczególnych sektorów zagadnień transparentnego sformułowania natury i zakresu świadczeń użyteczności publicznej może w istotnym stopniu usunąć wąskie gardła procesów decyzyjnych w tym zakresie i zyskać znaczny zakres poparcia społecznego dla tych procesów.

REALISATION POSSIBILITIES REGARDING PUBLIC
SERVICES WITHIN THE PROCESS OF COMPETITION
IMPLEMENTATION IN INFRASTRUCTURAL SECTORS

S u m m a r y

A univocal determination of the function of public services and of their addressee is one of necessary conditions of implementation of the market mechanism in the sectors of economic infrastructure the status of which is of public nature. Within hitherto existing solutions the public powers were not obliged to determine these functions in a precise manner because they have been themselves owners of the enterprises which were compelled to assume the functions in question under a form of some generally formulated tasks.

After having given short definitions of several fundamental notions the Author characterises the specificity of monopoly in infra-structural sectors of public order, next – internal sources of financing these services within the framework of the State monopoly and, finally, problems of identification and operationalisation of the tasks of public nature of usefulness. When discussing all these questions the Author has recourse to a series of examples spooned out of highly developed countries.