

**Piotr Szkudlarek**

Uniwersytet Szczeciński

---

## **REGULACJA JAKO INSTRUMENT ODDZIAŁYWANIA PAŃSTWA NA GOSPODARKE**

---

**Streszczenie:** Jedną z kluczowych kwestii będącą przedmiotem badań ekonomii jest skuteczność ingerencji państwa w gospodarce. W artykule skupiono się na jednym z instrumentów oddziaływania państwa na procesy gospodarowania, a mianowicie regulacji. Jej pierwotnym celem była naprawa błędu rynkowego przy założeniu zerowych kosztów transakcyjnych, aby w ten sposób maksymalizować społeczny dobrobyt. W wyniku prowadzonych badań okazało się jednak, że w rzeczywistości regulacja może być przedmiotem walki różnych grup interesu, przy występowaniu kosztów transakcyjnych i asymetrii informacji. W artykule przedstawiono analizę prowadzonej polityki regulacyjnej w Polsce w świetle różnych teorii regulacji na przykładzie jednego z tzw. sektorów sieciowych.

**Słowa kluczowe:** państwo, gospodarka, regulacja, telekomunikacja

### **1. Wstęp**

Celem pracy jest identyfikacja i analiza kluczowych aspektów związanych z regulacyjnym oddziaływaniem państwa na gospodarkę. Praca składa się z kilku części. Na początku zostanie przedstawiona ewolucja poglądów na temat roli państwa w gospodarce. Następnie zostaną omówione najważniejsze kwestie związane z regulacją, która jest jednym z narzędzi oddziaływania państwa na gospodarkę. W ostatniej części artykułu dokonana zostanie analiza polityki regulacyjnej w polskiej gospodarce na przykładzie wybranego sektora sieciowego.

### **2. Państwo a gospodarka – ujęcie retrospektywne**

Człowiek pierwotny nawiązywał kontakty z innymi ludźmi głównie w celu pozyskiwania pożywienia i skutecznej obrony przed zagrożeniami. W powstającej grupie określano pewne wzajemne relacje, które tworzyły jej hierarchiczną strukturę. Kluczową rolę odgrywał przywódca lub grupa sprawująca władzę. W ten sposób powstawała, a następnie ewoluowała organizacja społeczna, mająca swoje teryto-

rium, ludność oraz posiadająca organy mające rozstrzygającą władzę nad danym społeczeństwem. Nazywana jest ona państwem.

Analizując na przestrzeni wieków rolę państwa w życiu społeczno-gospodarczym, można dostrzec różne jej koncepcje, tzn. od tej sprowadzającej się wyłącznie do utrzymywania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, aż po koncepcje głębokiej ingerencji. Już w starożytnej Grecji Platon, uznawany za „ojca komunizmu”, kreował pogląd skutecznego oddziaływania władzy na sferę społeczno-gospodarczą. Z kolei Arystoteles, uznawany za „wczesnego klasyka”, był zdecydowanym zwolennikiem swobody gospodarczej. W starożytnym Rzymie za nadrzędne zadanie państwa uznawano kontrolowanie i regulowanie działań obywateli. W średniowieczu zainteresowanie państwa koncentrowało się przede wszystkim na rynku danego kraju, starając się uchronić go przed zagraniczną konkurencją. W okresie merkantylizmu ingerowanie państwa było widoczne w obszarze międzynarodowej wymiany handlowej. Państwo w szczególny sposób dbało o kupców, których działanie uznawano za jedynie słuszną drogę bogacenia się narodu. Z kolei w nurcie fizjokratyzmu głównym postulatem w stosunku do państwa było hasło „nie ingeruj, nie przeszkadzaj”. Działalność gospodarcza miała być oparta na filarach wolności osobistej i gospodarczej oraz prywatnej własności. Zasady te stanowiły podwaliny szkoły klasycznej, wg której życie gospodarcze miało toczyć się zgodnie z zasadami rynkowymi, nienaruszalnymi w większości obszarach gospodarki przez działalność państwa. Państwo powinno dawać obywatelom pewność bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, aby obywatele mogli w efektywny sposób na wolnym rynku gospodarować<sup>1</sup>. Narastające dysproporcje w poziomie życia między kapitalistami a robotnikami spowodowały m.in. narodziny nurtu socjalistycznego, który w ostateczności miał doprowadzić do powstania komunizmu. Jego zwolennicy dążyli do tego, aby mechanizm rynkowy jako społecznie niesprawiedliwy został zastąpiony, w wyniku rewolucji proletariatu, mechanizmem planowania państwowego. Czyli państwo miało stać się gwarantem osiągnięcia dobrobytu społecznego.

Kryzys z lat 1929–1933 przesądził o powrocie do koncepcji ingerowania państwa w gospodarkę, ale w warunkach dekonunktury gospodarczej. Keynesiści dostrzegali bowiem możliwość przezwyciężenia negatywnych skutków kryzysu w drodze stymulowania przez państwo popytu globalnego. To z kolei miało dawać podstawy do osiągnięcia wzrostu zatrudnienia, produkcji i dochodu ludności. Zatem odrzucono tutaj założenia samoregulującego się mechanizmu rynkowego doprowadzającego do optymalnego wykorzystania zasobów w gospodarce.

Przeciwnicy keynesizmu wskazywali na wiele negatywnych aspektów takiej polityki gospodarczej, jak np. ingerencja w ruch cen i płac, niekontrolowany wzrost sektora państwowego, przerosty biurokratyczne, ogromny wzrost pozycji grup nacisku żądających zwiększenia wydatków państwowych<sup>2</sup>. Mimo to byli oni, aż do lat 70.

<sup>1</sup> Zob. szerzej: A. Smith, *Badana nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 2007.

<sup>2</sup> *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, red. K. Chojnicka, W. Kozub-Ciembroniewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 66.

XX w., na marginesie głównego nurtu w ekonomii (znanym krytykiem był np. F. von Hayek). Problemy z inflacją i bezrobociem oraz pojawiające się zjawisko stagflacji stały się argumentami na nieskuteczność działań państwa w gospodarce i rozwijanie polityki neoliberalnej. W tych warunkach powstał m.in. nurt nazwany monetaryzmem, którego twórcy i współcześni kontynuatorzy przekonują do powrotu do gospodarki wolnorynkowej, której największym źródłem zakłóceń jest państwo<sup>3</sup>.

Obecnie ścierają się różne paradygmaty dotyczące sprawności systemu gospodarczego, sprawności rynku i sprawności działania państwa. Zdecydowanie góruje tutaj paradygmat gospodarki rynkowej wpisujący się w nurt nowej ekonomii klasycznej. I tak np. wg szkoły racjonalnych oczekiwań wszelka polityka polegająca na korygowaniu mechanizmu rynkowego – typowa dla ekonomii keynesowskiej – powinna być zaniechana<sup>4</sup>. Kluczowe znaczenie ma tutaj wiarygodność polityki gospodarczej państwa. Główne źródło kryzysu upatruje się tutaj w inflacji. To od wiarygodności, przejrzystości i skuteczności państwa zależą przewidywania inflacyjne, które wpływają na inflację rzeczywistą. Oczywiście oprócz takiego podejścia do roli państwa w gospodarce funkcjonują także nurty, które w kreowaniu rozwoju gospodarki widzą aktywną rolę państwa. W sposób szczególny takie poglądy nasiliły się w aspekcie kryzysu gospodarczego, umownie nazywanego *subprime*. Analizując reakcję wielu państw na zagrożenia płynące z tego kryzysu można stwierdzić, że kosztem niebezpiecznie rosnącego długu publicznego starają się one te zagrożenia neutralizować. Bynajmniej w krótkim okresie.

Zatem poglądy dotyczące ingerencji państwa w gospodarce podlegały i nadal podlegają ciągłym zmianom. Były one uzależnione od aktualnie panującej sytuacji społecznej i gospodarczej. Ścierały się koncepcje liberalne, które podkreślały możliwość samoregulacji rynku, uważając interwencję państwa nie tylko za zbędną, ale nawet za szkodliwą, a także nurty kreujące interwencjonizm państwowy (w skrajnym przypadku socjalizm i komunizm) przekonane, że błędy rynku mogą być skutecznie naprawiane przez państwo, nie tylko w sferze produkcji, ale także wymiany i podziału dochodu.

### 3. Regulacja jako forma ingerencji państwa na rynku

Ingerencja państwa w życie gospodarcze może odbywać się przy wykorzystaniu różnych instrumentów. Można tutaj wspomnieć m.in. o zakładaniu przedsiębiorstw państwowych, kreowaniu wydatków rządowych, ustawodawstwie antymonopolowym, stosowaniu całego wachlarza instrumentów polityki fiskalnej i monetarnej. Do narzędzi oddziaływania państwa na gospodarkę należy także regulacja<sup>5</sup>. Można

---

<sup>3</sup> P. Ptak, *Ile państwa w gospodarce? Milton Friedman o ekonomicznej roli państwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 58.

<sup>4</sup> R. Bartkowiak, *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2003, s. 129–130.

<sup>5</sup> W literaturze przedmiotu dominuje pogląd o amerykańskim rodowodzie regulacji. Pierwotną formą regulacji był nadzór państwa nad kolejami. Można jednak dotrzeć do literatury, która upatruje

ją zdefiniować jako specyficzne ramy instytucjonalne zaprojektowane w celu zapewnienia kontroli i nadzoru rządu nad firmami w poszczególnych gałęziach przemysłu, w szczególności w tych społecznie użytecznych<sup>6</sup>. Inaczej możemy także powiedzieć, że regulacja oznacza ogólne zasady, reguły porządku społeczno-ekonomicznego, takie jak sposób alokowania zasobów, typ własności zasobów, czy też dystrybuowanie produktu krajowego brutto<sup>7</sup>. Regulacja związana jest nierozłącznie z koniecznością podejmowania przez powołane do tego instytucje wiążących decyzji skierowanych do uczestników rynku. Regulacja może być traktowana jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki. Funkcja bowiem oznacza dynamiczny i zmienny proces polegający na podejmowaniu i wykonywaniu określonych – motywowanych jakimiś celami – działań<sup>8</sup>.

Przedmiotem analiz prowadzonych w literaturze przedmiotu jest zwłaszcza tzw. regulacja sektorowa. Określa ona model, w którym wyznaczona instytucja rządowa kontroluje większość z niżej wymienionych elementów działalności<sup>9</sup>, takich jak:

- system wchodzenia do sektora,
- liczba przedsiębiorstw, które uzyskują uprawnienia do działania w danym sektorze,
- poziom i struktura cen,
- łączenie z restrykcjami w zakresie stopnia dyskryminacji cenowej między różnymi grupami nabywców, poziom rentowności przedsiębiorstw w sektorze,
- forma wzrostu rozmiarów firmy, m.in. poprzez zakaz fuzji w ramach regulowanego sektora.

Jest ona zatem pewnym uszczegółowieniem zasad prowadzonej w danym sektorze działalności, czyli stanowi uzupełnienie regulacji horyzontalnej prowadzonej w większości przypadków w stosunku do podmiotów prowadzących działalność w danym kraju.

Można wskazać dwa zasadnicze cele regulacji: poprawa efektywności rynku i redystrybucja dochodu. Ta efektywność jest samoistnie osiągnięta przez rynek, o ile: istnieje swoboda wejścia i wyjścia z rynku, produkt jest homogeniczny, istnieje doskonała informacja, koszty transakcyjne są zerowe, nie ma efektów zewnętrznych, a

---

genezy regulacji w Anglii, skąd dopiero później została przeniesiona na grunt amerykański. I. McLean, *The politics of regulation, working paper*, Barcelona 2002, za: W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 30. O historii polityki regulacyjnej zobacz także w: M. Hantke-Domas, *The public interest theory of regulation: Non-existence or misinterpretation*, „European Journal of Law and Economics” 2003, s. 164–194.

<sup>6</sup> P. Jasiński, *Regulacja a transformacja systemowa. Zarys problematyki*, INE PAN, Warszawa 1996, s. 35.

<sup>7</sup> W. Jakóbk, *Zmiany systemowe a struktura gospodarki w Polsce*, PWN, Warszawa 2000, s. 18–19.

<sup>8</sup> M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, dz. cyt., s. 13.

<sup>9</sup> M. Utton, *The likely impact of deregulation on industrial structures and competition in the community. Final report by Economists Advisory Group Ltd*, European Commission 1987, s. 19, za: *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 49.

konsumenci i producenci są cenobiorcami<sup>10</sup>. Jeżeli któryś z tych warunków nie jest spełniony, nie możemy mówić o optymalnej równowadze w sensie Pareto. Wówczas to zadanie naprawy „błędu rynkowego” może przypaść regulatorowi.

Na gruncie występowania błędu rynku, przy założeniu zerowych kosztów transakcyjnych, bazuje jedna z głównych teorii regulacji, a mianowicie **teoria interesu publicznego**. Jej założenia bardzo łatwo otwierają drogę do interwencji państwa w gospodarce. Za każdym razem działania regulacyjne mogą bowiem być usprawiedliwione rynkową niedoskonałością<sup>11</sup>. A.C. Pigou twierdził, że umiarkowana interwencja państwa jest niezbędna w sytuacjach, gdy zawodzi wolna konkurencja<sup>12</sup>. Według niego nie ma także spontanicznego uzgadniania interesu społecznego z interesami indywidualnymi. W tych okolicznościach w proces tworzenia i podziału produktu powinno włączyć się państwo<sup>13</sup>. W tym aspekcie regulacja jest użyciem przez państwo jego władzy w celu zmuszenia uczestników rynku do określonego działania. Ta ingerencja służy usunięciu wszelkich sprzeczności między interesem prywatnym a społecznym<sup>14</sup>. Czyli inaczej ma minimalizować stratę społeczną wynikającą z niedoskonałości rynku.

Teoria interesu publicznego znalazła wielu krytyków<sup>15</sup>, co doprowadziło m.in. do ukształtowania się innej teorii regulacji nazywanej **teorią grup interesu**. W jej powstanie wniosły wkład Szkoła z Chicago i Szkoła z Virginii<sup>16</sup>. Twórcy tej teorii wskazują<sup>17</sup>, że choć teoretycznie regulacja szuka ochrony i korzyści dla całości społeczeństwa – czyli dąży do osiągnięcia maksimum dobrobytu społecznego w sytuacji, gdy rynek zawodzi (teoria interesu publicznego) – to jest to w rzeczywistości niemożliwe do uzyskania. Ingerencja państwa w gospodarkę na za pomocą regulacji jest „na rękę” wielu firmom, których interesu państwo skutecznie broni. Istnieje przy tym rynek polityczny, na którym wymienia się szczególne rodzaje dóbr i usług, a jednostki dążące do władzy politycznej zachowują się zgodnie z wzorcem typowym dla przedsiębiorstw, tworzą koalicje i grupy interesów, zabie-

---

<sup>10</sup> J. Rączka, *Dlaczego państwo reguluje rynki-pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, „Ekonomista” 2002, nr 3, s. 414.

<sup>11</sup> R.A. Posner, *Theories of economic regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Science” 1974, vol. 5, no. 2, s. 336.

<sup>12</sup> W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2007, s. 332.

<sup>13</sup> R. Bartkowiak, *Historia myśli...*, dz. cyt., s. 129–130.

<sup>14</sup> G.B. Spychalski, *Zarys historii myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa 2002, s. 344.

<sup>15</sup> W cytowanym artykule M. Hantke-Domasa, *The public interest theory of regulation: Non-existence or misinterpretation?* autor dowodzi, że dotychczasowe publikacje dotyczące teorii interesu publicznego nie dają jednoznacznych i precyzyjnych dowodów na to, aby można było ją traktować w kontekście interesu publicznego.

<sup>16</sup> J. Rączka, *Dlaczego państwo...*, dz. cyt., s. 416.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: G. Stigler, *The theory of economic regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, vol. 2, no. 1, s. 3–21, a także: R. Posner, *Theories...*, dz. cyt., s. 335–358.

gają o korzystne regulacje prawne<sup>18</sup>. Poza tym błąd decyzji państwa kierowanej interesem publicznym może być większy od błędy rynku.

Według szkoły z Chicago chęć poddania się regulacji wynika z dużego oddziaływania instytucji regulacyjnej na dany rynek, co przy możliwym „przechwyceniu” regulatora daje możliwość realizacji własnych interesów. Czyli nie jest ona tożsama z celem teorii interesu publicznego. Z tego powodu nie można traktować jako część ekonomii dobrobytu. Kluczowe znaczenie odgrywa tutaj skuteczność grup, których dotyczy regulacja. Szkoła ta identyfikuje różne grupy interesu: konsumentów, polityków i sam organ regulacyjny. Mając na uwadze fakt, że każda z tych grup może przechwycić regulatora, to na rynku wygrywa ta grupa, która jest lepiej zorganizowana. Organ regulacyjny staje się „więźniem” podmiotów czy sektora, które powinien regulować. Kiedy korzyści płynące z regulacji są duże, jej beneficjanci są skłonni wydać znaczne środki na wywieranie nacisku na regulatora, który poprawi ich pozycję na rynku<sup>19</sup>. Konsumentom są grupą najbardziej rozproszoną, zatem jest im trudno zorganizować i dlatego wg tej teorii są oni w najgorszej sytuacji. Można jednak znaleźć wiele przykładów na to, choć teoria ta tego nie wyjaśnia, że mimo wszystko regulacje są korzystne dla konsumentów<sup>20</sup>. Oddziaływanie różnych grup na regulatora powoduje, że może on podejmować decyzje ekonomicznie nieefektywne, a błędy państwa (błędy regulacyjne) będą większe niż rynku. Poza tym od kiedy regulacja jest narzędziem redystrybucji dochodu – choć wcale może nie być jej celem – politycy często jej używają, aby była bardziej gwarantem korzyści politycznych niż służyła naprawie błędu rynku.

Z kolei szkoła z Virginii zwracała szczególną uwagę na kwestie ponoszenia przez społeczeństwo kosztów związanych z regulacją. Chodzi tu o tzw. koszty transakcyjne. Są one związane z prowadzeniem negocjacji między regulatorem a innymi uczestnikami rynku oraz wprowadzaniem i egzekwowaniem decyzji regulacyjnych. Należą do nich także koszty biurokracji i możliwej do wystąpienia korupcji.

W literaturze przedmiotu dotyczącej regulacji podejmuje się także ważną kwestię asymetrii informacji. Mówi o tym teoria regulacji nazywana **teorią szefa i podwładnego**. Otóż firmy podlegające regulacji posiadają monopol informacyjny i wykorzystują to, aby decyzje regulatora były dla nich jak najbardziej korzystne. Rzadko też mają motywację do tego, by przekazać regulatorowi wszystkie informacje, które posiadają. Poza tym nie są one zainteresowane minimalizacją kosztów, gdy stanowią one podstawę decyzji regulacyjnych dotyczących określenia przez państwo cen<sup>21</sup>. Zatem istniejąca asymetria informacji występująca w trakcie realizacji polityki regulacyjnej może sugerować, że regulacja rzadko osiąga zamierzone cele czy najlepszy z możliwych rezultatów.

<sup>18</sup> W. Stankiewicz, *Historia myśli...*, dz. cyt., s. 333.

<sup>19</sup> J.L. Guasch, R.W. Hahn, *The costs and benefits of regulation*, Policy Research Dissemination Center, 1997, s. 2–5.

<sup>20</sup> S. Kruk, *Podstawy teorii regulacji*, „Prawo i ekonomia w telekomunikacji” 2003, nr 3, s. 2.

<sup>21</sup> Tamże. Zobacz także m.in.: J.J. Laffont, *Regulation and development*, Cambridge University, Cambridge 2005.

#### 4. Polityka regulacyjna w wybranym sektorze gospodarki

Przedmiotem analizy będzie rynek usług komunikacji elektronicznej (telekomunikacyjny) w Polsce w kontekście prowadzonej regulacji sektorowej. Przez wiele dziesięcioleci działał on w warunkach monopolu naturalnego. Regulator bronił monopolistę przed konkurencją, co umożliwiało mu oferowanie usług całemu społeczeństwu. Dzięki przełomowi technicznemu i technologicznemu (w literaturze przedmiotu uznaje się, że to właśnie one stały się przyczyną „śmierci” na tym rynku naturalnego monopolu<sup>22</sup>), a także perspektywie wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej, polityka gospodarcza państwa uległa w tym sektorze gospodarki zasadniczej zmianie. Regulacja chroniąca państwowego monopolistę została zastąpiona regulacją na rzecz konkurencji. Zasadniczym jej celem, oprócz oczywistego kreowania konkurencyjnego Ryn, stało się pogodzenie interesów podmiotów o znaczącej pozycji na rynku, a także podmiotów wchodzących w kontekście dobra konsumenta i dbania o interesy publiczne. Polityka ta jest realizowana przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE). Unormowania prawne obowiązujące w Polsce umożliwiają Prezesowi UKE m.in. wyznaczanie (definiowanie) rynków właściwych zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej dotyczącej ich analizy pod kątem występujących na nim problemów, a następnie wyznaczanie przedsiębiorcy/ów o znaczącej pozycji (co oznacza, że rynek nie jest skutecznie konkurencyjny) i nakładanie określonych obowiązków regulacyjnych. Zdaniem autora jest to kluczowa kwestia w prowadzonej polityce regulacyjnej. Nakładanie określonych zobowiązań regulacyjnych na podmioty o znaczącej pozycji na rynku, np. w postaci konieczności prowadzenia rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów czy realizowania współpracy międzyoperatorskiej preferującej podmioty wchodzące na rynek ma zasadniczy wpływ na jej efektywność.

W dalszej części pracy zostanie poddana analizie polityka regulacyjna na rynku komunikacji elektronicznej w Polsce w kontekście omawianych teorii regulacji.

**Teoria interesu publicznego.** Wprowadzanie polityki regulacji na rzecz konkurencji na rynku telekomunikacyjnym uzasadniano m.in. błędem rynku, jakim był monopol. Z tego względu nastąpił proces niwelowania kolejnych barier wejścia na rynek (należy jednak pamiętać o pewnej specyfikacji rynku związanej z rzadkością zasobów, jakimi są częstotliwości) przy zachowaniu możliwości jego regulacji. Na podstawie przeprowadzonych badań dotyczących zmiany wielu wskaźników związanych z tym rynkiem w aspekcie ilościowym i jakościowym<sup>23</sup>, a mianowicie:

- stopnia demonopolizacji,
- stopnia penetracji rynku,

---

<sup>22</sup> J.M. Naftel, *The natural death of natural monopoly: Competition in EC telecommunications after the telecommunications terminals judgment*, „European Competition Law Review” 1993, s. 105–113.

<sup>23</sup> Ze względu na ograniczenia redakcyjne celowo w artykule pominięto wszelkie prezentacje danych liczbowych. Wnioski przedstawione w artykule są wynikiem oceny danych Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Ministerstwa Infrastruktury, operatorów telekomunikacyjnych, raportów analitycznych i portali gospodarczych.

- poziomu cen i jakości usług,  
a także mając na uwadze:
- powstanie wielu podmiotów bazujących na usługach sektora telekomunikacyjnego mającego wpływ na proces tworzenia PKB (umownie nazywane e-gospodarka),
- zmniejszenie czasoprzestrzeni, co ma znaczenia dla poprawy efektywności działań całej gospodarki,
- doprowadzenie do pewnej rewolucji w sposobie kontaktowania się między ludźmi, znacznie ten kontakt upraszczając i rozszerzając,

można stwierdzić, że zmiany zachodzące na tym rynku, wynikające m.in. ze zmiany polityki gospodarczej państwa, miały pozytywny wpływ w sensie społecznym i gospodarczym. Trudno jednak postawić jednoznaczną tezę, że po „uwolnieniu rynku” z monopolu, bez prowadzonej regulacji sektorowej, taka dynamika rozwoju rynku telekomunikacyjnego nie byłaby możliwa do osiągnięcia. Należy jednak zdecydowanie odrzucić tezę o zerowych kosztach transakcyjnych. Są one nierozłącznie związane m.in. z prowadzeniem negocjacji między regulatorem a innymi uczestnikami rynku czy wprowadzaniem i egzekwowaniem decyzji regulacyjnych.

**Teoria grup interesu.** Mimo że wnioski z analizy wielu wskaźników dotyczących rynku telekomunikacyjnego w Polsce wskazują na jego pozytywne zmiany, nie ulega wątpliwości, że nie wszystkie „grupy interesu”, tzn. uczestnicy rynku<sup>24</sup>, osiągają z nich takie same korzyści. Ze względu na ograniczenia redakcyjne podany zostanie analizie segment telefonii stacjonarnej. W początkowej fazie realizacji regulacji na rzecz konkurencji grupa operatorów alternatywnych zorganizowała się na tyle skutecznie, by przekonać regulatora do niwelowania ograniczeń wejścia na rynek. Istniało przy tym zagrożenie, że były monopolista wykorzysta swoją pozycję na rynku, aby dyskryminować konkurencję (były monopolista w momencie zniesienia praw wyłączności na rynku nadal dysponował rozbudowaną infrastrukturą i szeroką wiedzą o strukturze, dynamice i elastyczności popytu na usługi telekomunikacyjne). Skłoniło to regulatora do nałożenia różnych obowiązków regulacyjnych, umożliwiających m.in. współpracę międzyoperatorską, np. łączenia sieci czy wykorzystania infrastruktury byłego monopolisty. Stosowana nadal w tym obszarze regulacja asymetryczna jest więc korzystna dla nowych uczestników rynku. Z drugiej jednak strony późno rozpoczęty i w określony sposób ułożony harmonogram uwalniania poszczególnych usług telefonii głosowej, tzn. od tych najmniej dochodowych (lokalnych) do najbardziej dochodowych (międzynarodowych i na telefonię ruchomą) był niekorzystny dla operatorów alternatywnych. Spowodowało to znaczne utrudnienia w generowaniu przez nich środków na finansowanie inwe-

---

<sup>24</sup> Mowa tu przede wszystkim o operatorach telefonii stacjonarnej, z podziałem na byłego monopolistę i operatorów alternatywnych, operatorów telefonii ruchomej z podziałem na byłych oligopolistów i nowych operatorów, w tym wirtualnych, operatorów telewizji kablowych i platform cyfrowych oraz innych dostawców usług, konsumentów i samego regulatora rynku.



stycji infrastrukturalnych. Należy jednak w tym momencie wyraźnie zaznaczyć, że prowadzona w Polsce przez wiele lat polityka *ex-ante*, charakteryzująca się dużym automatyzmem niekoniecznie uwzględniającym realia rynku, powinna szukać nowych rozwiązań. Rozwiązania regulacyjne z początku okresu liberalizacji mogą nie być już skuteczne na obecnym poziomie rozwoju rynku. Wskazany wcześniej automatyzm nakładania obowiązków regulacyjnych nie sprzyja planowaniu i realizacji długoterminowych planów inwestycyjnych. Koncepcja kreowania konkurencji usługowej przy dotychczas stosowanych instrumentach powinna być wspierana instrumentami kreującymi szerszą współpracę w zakresie innowacji i budowania infrastruktury. Zatem asymetria regulacyjna powinna zanikać.

Jak już wspomniano w części teoretycznej pracy, prowadzenie przez państwo polityki regulacyjnej związane jest również z ponoszonymi kosztami, czego nie dostrzegała teoria interesu publicznego. W aspekcie rynku telekomunikacyjnego wymienić należy przede wszystkim związane z funkcjonowaniem organu regulacyjnego, jak wynagrodzenia pracowników, koszty monitoringu rynku czy prowadzonych badań rynkowych, ekspertyz oraz sporów sądowych. Należy także wspomnieć o kosztach dla samych operatorów związanych z czynnikiem czasu. W wielu regulowanych sektorach decyzje regulatora są czasochłonne, co powoduje spowolnienie procesów decyzyjnych w regulowanych podmiotach.

**Teoria władcy i podwładnego.** Rządowa regulacja w telekomunikacji polega m.in. na ustaleniu ceny obowiązującej obligatoryjnie, jakiej przedsiębiorstwo ma prawo żądać za swoje dobra i usługi, by jednocześnie było w stanie osiągnąć próg rentowności. Problemem staje się określenie rzeczywistych kosztów świadczonych usług. Operator pozostający pod wpływem regulatora i mający określone zobowiązania regulacyjne względem innych podmiotów jest zainteresowany podawaniem wszelkich kosztów prowadzonej działalności, aby w ten sposób uzyskiwać korzyści w przypadku podjęcia się zadań międzyoperatorskich. W tym przypadku istnieje duża pokusa nadużycia. Instrumentem regulacji, który ma temu przeciwdziałać jest m.in. konieczność prowadzenia rachunkowości regulacyjnej i określanie precyzyjnych zasad kalkulacji kosztów przez podmioty do tego zobligowane. Praktyka pokazuje jednak, że nadal istnieje potrzeba szukania skutecznych rozwiązań w tym zakresie.

## 5. Podsumowanie

Na przestrzeni wieków różne były poglądy na temat tego, jaka powinna być rola państwa w gospodarce. Czy powinna się ona sprowadzić tylko do funkcji „stróża nocnego”, czy aktywnego podmiotu na rynku? Niestety, nie ma czystego modelu, który wskazywałby właściwe proporcje między mechanizmem rynkowym a ingerencją państwa w gospodarkę, który gwarantowałby najwyższy poziom efektywności.

Szczególnym instrumentem oddziaływania państwa na gospodarkę jest regulacja. Zasadniczo ma ona sprzyjać osiągnięciu lepszej efektywności przez „naprawę”

błędu rynku. W literaturze przedmiotu nie ma zgodności co do możliwości rozwiązania czy usunięcia go przez państwo. Przedstawione teorie regulacji wskazują także na jej wielowątkowość i różne stanowiska co do zasadności jej stosowania.

Jednym z rynków polskiej gospodarki poddawanych regulacji jest rynek telekomunikacyjny. Określana jest ona jako regulacja na rzecz konkurencji. Jej analiza wskazuje na wiele aspektów, które są tożsame z przedstawionymi teoriami regulacji. Usunięcie błędu rynku, jakim był istniejący monopol, w wyniku decyzji regulacyjnych wspartych rewolucją techniczną i technologiczną należy uznać za słuszną decyzję prowadzonej polityki gospodarczej. Przemawiają za tym m.in. zwiększona dostępność usług telekomunikacyjnych, postępujący proces demonopolizacji rynku i spadku cen, poszerzenie wachlarza i jakości usług. To wszystko wpływa pozytywnie na rozwój społecznego-gospodarczy Polski.

Niestety, w polityce regulacyjnej pojawiły się także błędy wynikające niewątpliwie z próby ochrony różnych grup interesu, niemające pozytywnego wpływu na dobrobyt społeczeństwa. Zatem błąd rynku, który ma być niwelowany na drodze regulacji, nie wyklucza występowania błędów w samej regulacji. Warto tu wskazać na wspomnianą już wcześniej błędną strategię uwalniania poszczególnych usług głosowych, ale także utrzymywanie oligopolu na rynku telefonii ruchomej czy niedostatecznie efektywną politykę wspierającą inwestycje infrastrukturalne. Poza tym występujące problemy w realizacji współpracy między operatorami, spory między regulatorem a operatorami są niewątpliwie przejawem występujących w pewnych obszarach rynku zawodności regulacji. Z tego względu należy szukać rozwiązań, które regulację usprawnią, przyczyniając się tym samym do maksymalnej efektywności rynku.

## Literatura

1. Bartkowiak R., *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2003.
2. *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, red. K. Chojnicka, W. Kozub-Ciembroniewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.
3. Guasch J.L., Hahn R.W., *The costs and benefits of regulation, implications for developing countries*, World Bank, 1997.
4. Hantke-Domas M., *The public interest theory of regulation: Non-existence or misinterpretation*, „European Journal of Law and Economics” 2003.
5. Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008.
6. Jakóbiak W., *Zmiany systemowe a struktura gospodarki w Polsce*, PWN, Warszawa 2000.
7. Jasiński P., *Regulacja a transformacja systemowa. Zarys problematyki*, INE PAN, Warszawa 1996.
8. *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
9. Kruk S., *Podstawy teorii regulacji*, „Prawo i ekonomia w telekomunikacji” 2003, nr 3.
10. Laffont J.J., *Regulation and development*, Cambridge University, Cambridge 2005.
11. McLean I., *The politics of regulation, working paper*, Barcelona 2002.
12. Naftel J.M., *The natural death of natural monopoly: Competition in EC telecommunications after the telecommunications terminals judgment*, „European Competition Law Review” 1993.

13. Posner R.A., *Theories of economic regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Science” 1974, vol. 5, no. 2.
14. Ptak P., *Ile państwa w gospodarce? Milton Friedman o ekonomicznej roli państwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
15. Rączka J., *Dlaczego państwo reguluje rynki-pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, „Ekonomista” 2002, nr 3.
16. Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 2007.
17. Sobiech K., Woźniak B., *Ekonomia podaży*, w: *Współczesne teorie ekonomiczne*, red. M. Ratajczak, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.
18. Spychalski G.B., *Zarys historii myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa 2002.
19. Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2007.
20. Stigler G., *The theory of economic regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, vol. 2, no. 1.
21. Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
22. Utton M., *The likely impact of deregulation on industrial structures and competition in the community. Final report by Economists Advisory Group Ltd*, European Commission, Luxemburg 1987.

## REGULATION AS AN INSTRUMENT OF INFLUENCE OF THE STATE ON THE ECONOMY

**Summary:** The aim of this paper is an identification and an analysis of key aspects connected with the regulating influence of the state on the economy. The thesis consists of theoretical background and the research part. In the theoretical part the evolution of views on the role of the state in the economy is introduced. The great issues connected with the regulation as one of the most important means of impact of the state on the economy are also discussed in this part. In the research part the analysis of the regulation policy in the Polish economy is carried out on the basis of the chosen net sector.