

Bożena Borkowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZNACZENIE RAM INSTYTUCJONALNYCH DLA EFEKTYWNOŚCI REGULACJI RYNKÓW INFRASTRUKTURALNYCH

Streszczenie: W ekonomii występuje wiele koncepcji wyjaśniania efektów ekonomicznych państwowej regulacji rynków. Celem artykułu jest prezentacja koncepcji i wyników badań empirycznych zmierzających do wyjaśnienia wpływu otoczenia instytucjonalnego na efektywność regulacji rynków infrastrukturalnych.

Słowa kluczowe: instytucje, efektywność regulacji, rynki infrastrukturalne, system rządów.

1. Wstęp

W ekonomii wysunięto kilka hipotez odnośnie do powodów i skutków państwowej regulacji rynków dóbr ekonomicznych. Jedna z hipotez sformułowanych na gruncie teorii regulacji w interesie publicznym głosi, że państwo podejmuje działalność w sferze gospodarczej w celu skorygowania błędów rynku, takich jak występowanie monopolu naturalnego, efektów zewnętrznych, dóbr publicznych i niedoskonałej informacji. Uznanie niedoskonałości rynku za zadowalające uzasadnienie aktywności gospodarczej państwa jest oparte na założeniu, że zawodność jest przypadłością mechanizmu rynkowego, a nie państwa. Prowadzi to do idealizacji sfery publicznej i powoduje, że tradycyjna teoria regulacji modeluje optymalną interwencję państwa, koncentrując uwagę na narzędziach, za pomocą których może ono przywrócić efektywną, w rozumieniu Pareta, alokację zasobów. Mówiąc inaczej, w koncepcji tej przyjmuje się *implicite*, że instytucje publiczne, ich właściwości i struktura, nie mają wpływu na efekty ekonomiczne aktywności państwa jako regulatora rynków.

Druga hipoteza wysunięta w ekonomicznej teorii regulacji, teorii pogoni za rentą oraz w ekonomicznej koncepcji działań zbiorowych głosi, że regulacja¹ rynków

¹ Autorzy tych modeli przyjmują szeroką interpretację regulacji, obejmującą zarówno regulację ekonomiczną polegającą na kontrolowaniu przez państwo cen, ilości produkcji oraz warunków wejścia i wyjścia z rynku, jak i regulację społeczną, rozumianą jako działalność państwa skierowaną na zapewnienie bezpieczeństwa produktów nabywanych przez konsumentów oraz bezpiecznych warunków pracy.

różnych dóbr jest wprowadzana pod wpływem działania grup interesu dążących do osiągnięcia rent powstających w związku z aktywnością państwa. Różnice zdań dotyczą natomiast konsekwencji, jakie wywołują działania zbiorowe w sferze publicznej. Z jednej strony bowiem Becker i Wittman twierdzą, że konkurencja grup interesu o zasoby polityczne prowadzi do „optymalnej” redystrybucji rent powstających na rynku politycznym, tj. umożliwia minimalizację martwej renty². Z drugiej strony zaś z koncepcji Olsons, Stiglera oraz Tullocka wyłania się konkluzja, że regulacja inspirowana działaniami grup interesu jest zdominowana przez cele redystrybucyjne, a nie efektywnościowe i wywołuje skutki negatywne, takie jak: obniżenie poziomu produkcji krajowej, korupcja, przechwycenie regulacji przez wąskie grupy interesu, podziały społeczne i ograniczenie jednostkom możliwości realizowania własnych celów³.

Kontrowersji tej nie można rozstrzygnąć bez wyjaśnienia mechanizmu, za pomocą którego naciski grup interesu przekładają się na państwową regulację. Wymaga to poszerzenia badań o instytucje publiczne demokratycznego państwa. Przyjmując bowiem, że instytucje, definiowane jako normy prawne, normy społeczne i sposoby ich egzekwowania⁴, tworzą ograniczenia i ukierunkowują aktywność osób, można twierdzić, że w różną strukturę instytucjonalną państwa wbudowane są działające z różną siłą ograniczenia i bodźce do podejmowania działań redystrybucyjnych i produktywnych. Zatem w zależności od właściwości i struktury instytucji różny może być poziom aktywności osób publicznych i grup interesu o charakterze *rent seeking* – i w konsekwencji różny poziom zawodności państwa jako regulatora rynków. Nasuwa się tu analogia do twierdzenia teorii organizacji branży (*industrial organization*), że struktura implikuje zachowania, te zaś implikują wyniki działania (*structure, conduct, performance*). Taki punkt widzenia jest charakterystyczny dla instytucjonalnego nurtu teorii regulacji, w ramach którego wysunięto kolejną hipotezę odnośnie do powodów i skutków państwowej regulacji rynków głoszącą, że zakres, narzędzia i efekty ekonomiczne regulacji zależą od instytucji demokratycznego państwa.

Przekonaniu, że instytucje mają wpływ na efekty regulacji, towarzyszą różnice zdań dotyczące tego, które instytucje i jakie ich właściwości mają zasadnicze znaczenie dla efektywnej regulacji. W konsekwencji wśród wielu instytucji publicznych za istotne uznaje się:

² G.S. Becker, *A theory of competition among pressure groups for political influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983, vol. 98, no. 3; D.A. Wittman, *The Myth of Democratic Failure. Why Political Institution are Efficient*, The University of Chicago Press, Chicago – London 1995.

³ M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1965; G.J. Stigler, *The theory of economic regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, vol. 2; G. Tullock, *The welfare coast of tariffs, monopolies and theft*, „Western Economic Journal” 1967, vol. 5.

⁴ D.C. North, *Institutions and economic performance*, [w:] U. Maki, B. Gustafsson, Ch. Knudsen (eds.), *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, London – New York 1993, s. 246-247.

- 1) zasady prawa wyborczego,
- 2) formę władzy wykonawczej,
- 3) sposób uregulowania relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą,
- 4) skuteczność władzy sądowniczej w równoważeniu władzy ustawodawczej i wykonawczej,
- 5) niezależność polityczną agencji regulacyjnej,
- 6) reguły obsadzania stanowisk w administracji publicznej,
- 7) normy behawioralne kształtujące kulturę polityczną.

Nietrudno zauważyć, że łącznie instytucje te przesądzają o ustroju demokratycznego państwa. Nasuwa się zatem pytanie, czy można twierdzić, że istnieje określona konfiguracja instytucji publicznych, która sprzyja efektywnej regulacji. Próba udzielenia odpowiedzi na to pytanie, zawężone do regulacji rynków infrastrukturalnych, zostanie poprzedzona omówieniem właściwości rynków infrastrukturalnych, które powodują, że rynki te są objęte regulacją, oraz prezentacją koncepcji wyjaśniających zależności pomiędzy instytucjami publicznymi a efektami regulacji.

2. Właściwości rynków infrastrukturalnych

Do niedawna na rynkach energii elektrycznej, gazu, usług telekomunikacyjnych i usług transportu kolejowego działało jedno, pionowo zintegrowane przedsiębiorstwo. Podstawowy argument uzasadniający monopolizację tych rynków stanowiło twierdzenie, że w związku z występowaniem w tych dziedzinach rosnących korzyści skali i zakresu działania jedno przedsiębiorstwo może zaspokoić popyt rynkowy przy najniższym koszcie przeciętnym. Był to więc argument wskazujący na naturalny charakter tych monopolii, na potencjalne korzyści monopolistycznej struktury rynku z punktu widzenia efektywności alokacyjnej oraz na konieczność państwowej regulacji mającej na celu ograniczenie siły rynkowej monopolisty.

W latach 80. i 90. XX wieku w wielu krajach rynki te zostały objęte reformą zmierzającą do ich przekształcenia w rynki o strukturze konkurencyjnej. Jedną z przesłanek tych zmian jest twierdzenie, że z powodu postępu technicznego oraz poszerzenia pojemności rynku względem optymalnej skali produkcji monopolistyczna struktura wymienionych powyżej rynków nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia. Twierdzenie to budzi kontrowersje. Nawet na rynku telekomunikacji, na którym wysokie tempo postępu technologicznego nie ulega wątpliwości, występują różnice zdań, wsparte danymi empirycznymi odnośnie do występowania na tym rynku rezydualnego monopolu naturalnego⁵. Z tego powodu, jak się wydaje, niektórzy autorzy, analizując rynki energii elektrycznej, gazu, usług telekomunikacyjnych i transportu kolejowego, w dalszym ciągu posługują się terminem monopolu naturalnego, inni używają terminu rynki usług użyteczności publicznej (*public utilities*), a jeszcze inni stosują określenie rynki infrastrukturalne.

⁵ Zob. I. Vogelsang, *Incentive regulation and competition in public utility markets: a 20-year perspective*, „Journal of Regulatory Economics” 2002, vol. 22, no. 2.

Niezależnie od różnicy poglądów, dotyczących występowania rosnących korzyści skali i zakresu działania, przyjmuje się, że dla wymienionych rynków charakterystyczne są:

- 1) masowa konsumpcja dóbr i usług oferowanych przez przedsiębiorstwa działające na tych rynkach,
- 2) wysoce specyficzny charakter zasobów zaangażowanych w transakcje⁶,
- 3) wysoki poziom kosztów zatopionych.

Właściwości te powodują, że regulacja branż infrastrukturalnych jest dla publicznych władz lokalnych i centralnych źródłem renty politycznej. Masowa konsumpcja dóbr i usług dostarczanych przez przedsiębiorstwa sprawia, że za pomocą obniżenia lub utrzymania cen na tych rynkach na poziomie aprobowanym przez wyborców politycy mogą zwiększyć swoje szanse wyborcze. Z punktu widzenia przedsiębiorstw posiadających specyficzne aktywa i ponoszących wysokie koszty zatopione oznacza to, że inwestując, ryzykują utratę renty w związku z możliwością oportunistycznego postępowania władz publicznych⁷. Zatem z powodu niepewności behawioralnej regulowane przedsiębiorstwa będą powstrzymywać się od inwestowania lub będą realizować inwestycje nieefektywne, polegające np. na zastąpieniu technologii o wysokiej specyficzności i wysokich kosztach zatopionych technologią o niższym poziomie specyficzności i krótkim okresie zwrotu nakładów, obniżającą jakość dostarczonych dóbr i usług⁸.

Niedoinwestowanie rynków infrastrukturalnych może być więc skutkiem strategii regulowanych przedsiębiorstw narażonych na oportunistyczne postępowanie władz publicznych i broniących się w ten sposób przed utratą renty powstającej wraz z realizacją inwestycji. Warto zauważyć, że wiarygodna polityka regulacyjna jest także istotnym warunkiem reformy rynków infrastrukturalnych. Liberalizacja i deregulacja tych rynków nie doprowadzi do rozwoju konkurencji, jeżeli z powodu wysokiego ryzyka regulacyjnego (reregulacji) na rynek nie wejdą nowi inwestorzy.

Takie ujęcie problemów funkcjonowania rynków infrastrukturalnych wynika: po pierwsze, z przyjęcia założenia o interesownych motywacjach osób sprawujących władzę, po drugie, z badań empirycznych wskazujących na występowanie zależno-

⁶ W koncepcji Williamsona specyficzność zasobu jest wielkością odnoszoną do stopnia, w jakim dany zasób może zostać alternatywnie zastosowany bez pomniejszenia jego produktywności. Podając przykłady wysoce specyficznych zasobów firmy, Williamson wymienił m.in.: 1) specyficzność czasową (*temporal specificity*), która jest związana z technologiczną niepodzielnością, powodującą, że podstawowe znaczenie w procesie współdziałania stron transakcji ma koordynacja ich działania w czasie; 2) niemobilną inwestycję usytuowaną w miejscu najbardziej dogodnym dla stron transakcji z punktu widzenia niskich kosztów ponoszonych przez kontrahentów. Zob. O. Williamson, *Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives*, „Administrative Science Quarterly” 1991, vol. 36, no. 2.

⁷ W znaczeniu zaproponowanym przez Williamsona oportunizm polega na podstępny poszukiwaniu renty, za pomocą zniekształcenia informacji, oszustwa itp.

⁸ P.T. Spiller, M. Tommasi, *The institutions of regulation. An application to public utilities*, [w:] C. Menard, M.M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Dordrecht 2005.

ści pomiędzy otoczeniem instytucjonalnym a efektywnością przedsiębiorstw działających w branżach infrastrukturalnych, mierzona poziomem nakładów inwestycyjnych⁹. Koncepcje wyjaśniania tych zależności są omówione w kolejnych punktach artykułu.

3. Alternatywne systemy wyborcze a efektywność regulacji

Zasadniczo wyróżnia się trzy systemy wyborcze: większościowy, proporcjonalny i mieszany. Każdy z nich ma odmiany¹⁰. Jednak w praktyce najczęściej stosowane są:

- 1) system większości względnej, w którym wygrywa kandydat otrzymujący więcej głosów niż konkurenci,
- 2) system proporcjonalny, w którym liczba mandatów uzyskanych przez poszczególne ugrupowania polityczne jest proporcjonalna do liczby głosów oddanych na nie w wyborach.

W sporze, czy lepszy jest system większościowy, czy proporcjonalny, politolodzy wysuwają wiele argumentów¹¹, z których wynika, że nie ma obiektywnych przesłanek przemawiających za przyjęciem konkretnego rozwiązania. Dyskusja ta wskazuje bowiem, że zastąpienie jednego systemu wyborczego drugim powoduje, iż słabości danego rozwiązania w jednym aspekcie mogą zostać zastąpione jego niedoskonałością w innym aspekcie. W szczególności argumentem wysuwany na rzecz systemu większościowego jest wyraźna odpowiedzialność polityczna ponoszona przez osoby i partie sprawujące władzę. W koalicjach charakterystycznych dla systemów proporcjonalnych odpowiedzialność polityczna rozmywa się. Z drugiej strony jednak system proporcjonalny zapewnia reprezentację w organach przedstawicielskich różnych poglądów, a więc skład tych organów odzwierciedla preferencje polityczne społeczeństwa. Natomiast w systemie większościowym możliwe jest, że większość w parlamencie uzyska partia, która otrzyma w wyborach mniej głosów.

Tego typu porównania mogą nasuwać pewne wątpliwości związane z poziomem ogólności, na którym analizowane są zalety i wady systemów wyborczych. Jeśli bowiem do rozważań na poziomie typów idealnych dołączone zostaną argumenty wskazujące na odstępstwa od reguły, to prawdopodobnie można podważyć niemal każdy argument na rzecz danego rozwiązania. W przypadku wyborów proporcjonalnych można twierdzić, że stosowane w praktyce tzw. klauzule zaporowe (progowe) – które uzależniają przyznanie mandatów ugrupowaniom politycznym od uzyskania określonej procentowo liczby głosów – powodują, że system ten traci wiele cech uznawanych za nierozdzielnie z nim związane.

⁹ Autorzy omówionych poniżej koncepcji nie definiują terminu „efektywna regulacja”, lecz posługują się wieloma kryteriami, za pomocą których opisują to pojęcie, takimi jak: wiarygodność, spójność, stabilność i przewidywalność reguł oraz ich elastyczność, rozumiana jako zdolność do reagowania na szoki ekonomiczne i technologiczne.

¹⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2008, rozdz. V.

¹¹ Tamże.

W koncepcjach ekonomicznych, wyjaśniających zależność pomiędzy systemem wyborczym a efektami ekonomicznymi polityki rządu, zwraca się uwagę przede wszystkim na bodźce i ograniczenia, jakie stwarzają większościowy i proporcjonalny system wyborczy w działaniach polityków¹². Z porównań tych wynika, że system większościowy, w którym legislatorzy są wybierani w wielu jednomandatowych okręgach, kształtuje indywidualną odpowiedzialność polityków przed wyborcami. Wyborcy znają program wyborczy deputowanego i w zależności od jego aktywności na rzecz realizacji tego programu mogą go „ukarać”, wybierając innego przedstawiciela, lub nagrodzić reelekcją. Stwarza to bodźce dla polityków do reprezentowania interesów wyborców oraz, jak twierdzą Persson i Tabellini, do dbania o dobrą reputację (*good behavior*)¹³. Z kolei charakterystyczne dla systemu proporcjonalnego listy wyborcze implikują brak indywidualnej odpowiedzialności polityków przed wyborcami, co nie stymuluje ich do reprezentowania interesów wyborców. W systemie tym reelekcja polityka nie zależy przecież od jego indywidualnego wysiłku na rzecz realizacji interesów elektoratu.

Systemy wyborcze różnią się także pod względem innych właściwości. Biorąc jednak pod uwagę temat artykułu, warto zauważyć, że różnice przedstawione powyżej są przesłanką hipotezy, że poziom korupcji w sferze politycznej jest wyższy w demokracji opartej na proporcjonalnym systemie wyborczym w porównaniu z systemem większościowym¹⁴. Uzasadnienie tej hipotezy można przedstawić następująco.

W przeciwieństwie do systemu proporcjonalnego, w którym wyborcy nie mają możliwości dyscyplinowania nierzetelnych polityków, większościowy system wyborczy jest instytucją, w którą wbudowane są sankcje wobec oportunistycznie postępujących osób publicznych. Sankcje te są na tyle silne, że implikują niską podaż rent politycznych i w konsekwencji niski poziom korupcji. Odnosząc ten sposób rozumowania do państwowej regulacji rynków, można wysunąć przypuszczenie, że większościowy system wyborczy sprzyja większej efektywności regulacji niż system proporcjonalny, tworzący silniejsze bodźce do poszukiwania rent w sferze publicznej.

Hipoteza ta może budzić wątpliwości, ponieważ można twierdzić, że korupcja jest niedoskonałą miarą rent politycznych, trudno ją zmierzyć, a na jej poziom wpływa wiele czynników. Ale badania przeprowadzone przez Perssona i Tabelliniego¹⁵

¹² T. Besley, A. Case, *Does political accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits*, „Quarterly Journal of Economics” 1995, vol. 110, no. 3; P.G. Farnham, *The impact of citizen influence on local government expenditure*, „Public Choice” 1990, vol. 64, no. 3; T. Persson, G. Tabellini, *Constitutions and economic policy*, „Journal of Economic Perspectives” 2004, vol. 18, no. 1.

¹³ T. Persson, G. Tabellini, *Constitutions...*, s. 82.

¹⁴ T. Persson, G. Tabellini, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge (MA) 2000.

¹⁵ T. Persson, G. Tabellini, *Economic Effect of Constitutions*, MIT Press, Cambridge (MA) 2003.

oraz Perssona, Tabelliniego i Trebbiego¹⁶ wskazują, że korupcja jest skorelowana z systemem wyborów. Zestawiając dane empiryczne dotyczące korupcji, publikowane przez Bank Światowy i Transparency International, z systemami wyborczymi funkcjonującymi w 80 krajach, autorzy badań wykazali, że głosowanie na kandydatów jest skorelowane z niższym poziomem korupcji. Z przedstawionych wartości wskaźników wynika, że przejście od systemu proporcjonalnego, w którym legislatura jest wybierana w oparciu o listy partyjne, do systemu, w którym parlamentarzyści są wybierani indywidualnie, może spowodować spadek wskaźnika korupcji o 20%¹⁷.

System wyborczy ma również wpływ na system partyjny oraz formę rządu. Z koncepcji Duvergera¹⁸ wynika bowiem, że w porównaniu z wyborami proporcjonalnymi przeprowadzonymi w dużych wielomandatowych okręgach wyborczych system większościowy z małymi okręgami wyborczymi sprzyja kształtowaniu się systemu partyjnego, w którym realne możliwości zdobycia władzy w państwie ma mała liczba partii politycznych. Prowadzi to zwykle do wyłonienia rządu tworzonego przez jedną partię, mającego poparcie większości parlamentarnej.

Proporcjonalny system wyborczy implikuje fragmentację systemu partyjnego i w konsekwencji brak partii uzyskującej stałą przewagę w wyborach. Powoduje to, że częściej niż w pierwszym przypadku konieczne jest tworzenie rządów koalicyjnych. Tymczasem im więcej partii współdecyduje o polityce rządu, tym trudniej ustalić spójne i stabilne reguły regulacji, tworzące bodźce do inwestowania na rynkach infrastrukturalnych. Używając terminologii Tsebelisa¹⁹, można powiedzieć, że ustrój demokratycznego państwa, w którym wiele podmiotów posiada prawo sprzeciwu wobec decyzji dotyczących polityki rządu, powoduje utknięcie regulacji w martwym punkcie (*look in*) i niezdolność regulatora do reagowania na szoki ekonomiczne i technologiczne.

Z zarysowanych powyżej różnic pomiędzy większościowym i proporcjonalnym systemem wyborczym wynika, że z punktu widzenia efektywności regulacji pierwszy system ma przewagę nad drugim. Konstytucjonaliści przyjmują jednak, że systemy proporcjonalne lepiej niż większościowe sprzyjają realizacji zasady równego prawa wyborczego w znaczeniu materialnym²⁰. Wydaje się zatem, że włączanie do przyjętego w danym państwie systemu proporcjonalnego pewnych rozwiązań cha-

¹⁶ T. Persson, G. Tabellini, F. Trebbi, *Electoral rules and corruption*, „Journal of European Economic Association” 2003, vol. 1, no. 4.

¹⁷ Wskaźnik ten jest obliczony na podstawie badań społecznej percepcji nasilenia zjawisk mieszczących się w pojęciu korupcji.

¹⁸ M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, John Wiley, New York, 1954.

¹⁹ G. Tsebelis, *Veto players and law production in parliamentary democracies*, „American Political Science Review” 1999, vol. 93, no. 5.

²⁰ W odróżnieniu od zasady równości prawa wyborczego w znaczeniu formalnym, zakładającej, że każda osoba uczestniczy w wyborach na takich samych zasadach jak inni wyborcy, zasada równości prawa wyborczego w znaczeniu materialnym ma zapewnić równe znaczenie (równą siłę) głosu każdego wyborcy. Zob. B. Banaszak, wyd. cyt., s. 349-351.

rakterystycznych dla systemu większościowego (np. w Niemczech), lub postępowanie odwrotne, gdy w system większościowy są wbudowane elementy systemu proporcjonalnego²¹, jest wyrazem poszukiwania rozwiązania kompromisowego, czyniącego w pewnym stopniu zadość zasadzie efektywności ekonomicznej i zasadzie równego prawa wyborczego.

4. System rządów a efektywność regulacji

Jedną z podstawowych cech państwa demokratycznego jest podział władz, konieczny, jak pisał Locke, aby zapobiec nadużywaniu władzy²². Do tej idei nawiązują koncepcje ekonomiczne, przyjmujące, że efektywna regulacja rynków infrastrukturalnych wymaga takiego systemu rządów, tj. relacji pomiędzy poszczególnymi władzami w państwie, który zabezpieczy przedsiębiorstwa przed oportunistycznym postępowaniem władz. Różne znaczenie nadawane pojęciu efektywności regulacji rynków infrastrukturalnych powoduje, że w koncepcjach tych różnym elementom i właściwościom systemu rządów przypisywane jest znaczenie podstawowe w zabezpieczaniu przedsiębiorstw przed nadużyciem władzy. Z tego punktu widzenia można wyodrębnić dwie grupy koncepcji.

Jedną grupę tworzą koncepcje, które efektywną regulację utożsamiają z wiarygodną polityką, skutkującą wysoką dynamiką inwestycji w branżach infrastrukturalnych²³. Ponieważ przez wiarygodną politykę rozumie się dotrzymywanie, zawartych *implicite* lub *explicite*, kontraktów regulacyjnych²⁴, to przyjmuje się, że większej wiarygodności regulacji rynków infrastrukturalnych sprzyja system rządów o takim podziale władz, który ogranicza możliwość wprowadzenia zmian w polityce regulacji. Siła tego ograniczenia, zdaniem autorów omawianych modeli, zależy od kilku właściwości charakteryzujących system rządów. Po pierwsze, od liczby organów władzy w państwie, uczestniczących w podejmowaniu decyzji dotyczących polityki regulacji. Większa liczba uczestników negocjacji zwiększa prawdopodobieństwo, że naciskom na zmianę reguł regulacji, motywowanym dążeniem do osiągnięcia korzyści politycznych za pomocą redystrybucji rent, zostaną przeciwstawione działania wspierające długookresowe inwestycje w branży infrastrukturalnej. Po drugie, od

²¹ We Włoszech po reformie systemu wyborczego 75% senatorów wybieranych jest w systemie większościowym, a 25% w proporcjonalnym. B. Banaszak, wyd. cyt., s. 374.

²² J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, PWN, Warszawa 1992.

²³ W. Henisz, *The institutional environment for infrastructure investment*, „Industrial and Corporate Change” 2002, vol. 11, no. 2; W.M. Crain, L.K. Oakley, *The politics of infrastructure*, „Journal of Law and Economics” 1995, vol. 38, no. 1; J.W. Dawson, *Institution, investment and growth: new cross-country and panel data evidence*, „Economic Inquiry” 1999, vol. 36, no. 8.

²⁴ Goldberg określił regulację jako kontrakt pomiędzy regulowaną firmą i agencją regulacyjną. Podobnie regulację zinterpretował Williamson, podkreślając, że jest ona formą długookresowego kontraktu niekompletnego. Zob. V.P. Goldberg, *Regulation and administered contracts*, „Bell Journal of Economics” 1976, vol. 7, no. 2, s. 439; O.E., Williamson, *Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV*, „Bell Journal of Economics” 1976, vol. 7, no. 1, s. 91.

liczby organów władzy mających prawo korzystania z weta wobec zmian reguł regulacji, inicjowanych przez inną władzę w państwie. Im większa liczba władz posiadających takie uprawnienie, tym silniejsze są instytucjonalne zabezpieczenia przedsiębiorstw przed oportunistycznym postępowaniem władz. Po trzecie, od struktury politycznej legislatywy i egzekutywy odzwierciedlającej zróżnicowanie (homogeniczność) preferencji politycznych tych władz. W przypadku gdy władzę sprawuje partia (lub koalicja) mająca większość w parlamencie i formująca rząd, w sensie politycznym trudno mówić o podziale władzy na legislatywę i egzekutywę. Osłabia to zasadę równowagi władz i ich wzajemnego kontrolowania się, i w konsekwencji ułatwia zmianę reguł regulacji.

W badaniach empirycznych przeprowadzonych przez Henisza²⁵ przedstawione powyżej właściwości systemu rządów tworzą zmienne (częstkowe miary) indeksu mierzącego siłę, z jaką instytucje publiczne ograniczają władzę w przeprowadzaniu zmian reguł regulacji. Indeks ten przyjmuje wartości mieszczące się w przedziale $<0,1>$, przy czym im wyższa wartość indeksu, tym silniejsze jest zabezpieczenie przedsiębiorstw infrastrukturalnych przed nadużyciem władzy, które to zabezpieczenie, zgodnie z testowaną hipotezą, powinno skutkować wyższą dynamiką inwestycji na rynkach infrastrukturalnych. Tę zależność pomiędzy systemem rządów a inwestycjami w branżach infrastrukturalnych w ponad 100 krajach w latach 1880-1998 (podzielonych na dekady) Henisz zbadał, porównując wartość indeksu mierzono poziomu ograniczenia swobody władz publicznych w kształtowaniu polityki regulacji z poziomem inwestycji na rynku telekomunikacji (mierzonym liczbą zainstalowanych linii telefonicznych) oraz na rynku energii elektrycznej (mierzonym ilością wyprodukowanej energii elektrycznej).

Wyniki badań przedstawione przez Henisza wskazują, że istnieje zależność pomiędzy poziomem ograniczeń swobody politycznej władz a inwestycjami na rynkach infrastrukturalnych. Zależność ta występuje w czasie w poszczególnych krajach, a szczegółowa analiza komparatywna upoważnia – zdaniem autora – do twierdzenia, że system rządów jest istotnym czynnikiem determinującym rozwój rynków infrastrukturalnych i upowszechnienie konsumpcji dóbr i usług oferowanych na tych rynkach. W związku z badaniami przeprowadzonymi przez Henisza można zadać pytanie, dlaczego wynalezione w 1876 r. przez Bella urządzenie telefoniczne oraz zastosowana po raz pierwszy w 1882 r. przez Edisona technologia przesyłu energii elektrycznej w niektórych krajach zostały zaadaptowane w stosunkowo krótkim czasie, w innych krajach zaś rynki tych dóbr powstały wiele lat później i ich rozwój wymagał wielu dekad. Henisz zauważa, że w dekadach, w których w Stanach Zjednoczonych powstawał rynek telekomunikacji (1880-1889) oraz rynek energii elektrycznej (1900-1909) indeks ograniczeń swobody politycznej władz w USA wynosił odpowiednio 0,39 oraz 0,42 i był wyraźnie wyższy niż w niektórych

²⁵ W.J. Henisz, *The institutional...*

krajach europejskich, w których wartość tego indeksu w omawianym okresie wynosiła np. 0,06 w Austrii czy 0,11 w Niemczech. Zdaniem Henisza dane te, a także wyniki innych przeprowadzonych przez niego badań empirycznych²⁶, silnie wspierają hipotezę, że system rządów pozostawiający politykom duży zakres swobody w kształtowaniu reguł regulacji stępią bodźce do inwestowania na rynkach infrastrukturalnych²⁷.

Konkluzję tę należy traktować z ostrożnością z następujących powodów. Po pierwsze, bliższa analiza danych statystycznych prezentowanych przez Henisza nasuwa wątpliwości odnośnie do konstrukcji indeksu mierzącego natężenie ograniczenia swobody politycznej władzy w poszczególnych krajach i wynikających stąd problemów interpretacyjnych. Z omawianych danych wynika np., że we Włoszech w latach 1960-1998 indeks wiarygodności rządu kształtował się na poziomie od 0,48 do 0,50, a więc podobnie jak w Norwegii, Holandii, Szwecji, USA, ale był znacznie wyższy niż w Wielkiej Brytanii, gdzie indeks ten osiągał wartość w przedziale od 0,34 do 0,36. Można zatem zadać pytanie: czy w związku z charakterystycznym dla włoskiego porządku ustrojowego brakiem stabilizacji politycznej i trwałego rządu²⁸ oraz czy w świetle kryzysu włoskiego życia politycznego, związanego z ujawnieniem na początku lat 90. XX wieku powiązań przedstawicieli świata polityki ze światem przestępczym oraz wszczęciem postępowania przeciwko ponad 400 byłym parlamentarzystom²⁹, można twierdzić, że w omawianym okresie rząd włoski był bardziej wiarygodny od rządu brytyjskiego? Pomimo że nasuwa się odpowiedź przecząca, to nie jest ona oczywista, ponieważ stwierdzenie – „Mimo pozorów niestabilności stwierdzamy dużą stabilność polityki w różnych dziedzinach życia”³⁰ – odnosi się do rynków infrastrukturalnych we Włoszech.

Po drugie, w modelu Henisza nie ma znaczenia forma własności przedsiębiorstw działających na rynkach infrastrukturalnych. Tymczasem, jak dowodzą Edwards i Waverman³¹, bodźce do oportunistycznego postępowania władz publicznych kształtują się różnie, w zależności od tego, czy państwo pełni tylko rolę regulatora, czy także właściciela (współwłaściciela) chociaż niektórych przedsiębiorstw działających na regulowanym rynku.

²⁶ W.J. Henisz, B.A. Zelner, *The institutional environment for telecommunications investment*, „Journal of Economics and Management Strategy” 2001, vol. 10, no. 9; W.J. Henisz, B.A. Zelner, *Interest groups, political institutions and electricity investment*, mimeo, za: W.J. Henisz, *The institutional...*, wyd. cyt.

²⁷ W.J. Henisz, *The institutional...*, s. 362.

²⁸ Do 1993 r., kiedy to Włosi przyjęli system większościowy. W. Orłowski, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, W. Skrzydło (red.), UMCS, Lublin 2005.

²⁹ Tamże, s. 69.

³⁰ Tamże, s. 89.

³¹ G. Edwards, L. Waverman, *The effects of public ownership and regulatory independence on regulatory outcomes*, „Journal of Regulatory Economics” 2005, vol. 29, no. 1.

Po trzecie, porównując model Henisza z koncepcją Tsebelisa³², można zauważyć, że podczas gdy pierwszy z wymienionych autorów przyjmuje, że im trudniej zmienić reguły regulacji, tym bardziej wiarygodny jest system rządów i tym wyższy poziom inwestycji w branży infrastrukturalnej, to Tsebelis wskazuje, że stabilna polityka regulacji nie implikuje efektywnej regulacji, spełniającej kryterium wiarygodności i elastyczności. Ten drugi atrybut efektywnej regulacji oznacza możliwość zmiany jej reguł w związku z wystąpieniem szoków ekonomicznych i technologicznych w otoczeniu rynków infrastrukturalnych, i jak podkreśla Tsebelis, wiarygodność i elastyczność to trudne do pogodzenia właściwości efektywnej regulacji.

Po czwarte, w odniesieniu do niektórych krajów wnioski wyłaniające się z badań przeprowadzonych przez Henisza nie są zgodne z konkluzjami sformułowanymi na podstawie innych badań. Dotyczy to m.in. Wielkiej Brytanii i efektywności regulacji rynku telekomunikacji w tym kraju. Wyniki badań przedstawione przez Henisza wskazują bowiem, że system rządów w Wielkiej Brytanii jest mało wiarygodny: oczywiście, jeśli przyjąć, że wartość indeksu wiarygodności rządu równa 0,36 odzwierciedla jej niski poziom. Biorąc natomiast pod uwagę rezultaty badań Spillera i Vogelsanga³³ oraz rozważania Levy'ego i Spillera³⁴, można dojść do wniosku, że ramy instytucjonalne w Wielkiej Brytanii tworzą matrycę do kształtowania się efektywnej regulacji branż infrastrukturalnych, tj. pobudzającej do inwestowania na tych rynkach oraz umożliwiającej dostosowanie reguł regulacji do zmieniających się warunków w otoczeniu przedsiębiorstw.

Koncepcje Levy'ego i Spillera, Spillera i Vogelsanga oraz Spillera i Tommasiego tworzą kolejny nurt w teorii regulacji rynków infrastrukturalnych, analizujący wpływ otoczenia instytucjonalnego na efektywność regulacji³⁵. Charakterystyczne dla tego nurtu jest interpretowanie efektywności regulacji w kategoriach wiarygodności i elastyczności oraz ujęcie regulacji jako kontraktu.

Kontrakty regulacyjne są niekompletne, a więc wymagają zabezpieczeń przed oportunistycznym postępowaniem władz³⁶. W zależności od ram instytucjonalnych, w tym zasady podziału władz, kontrakty regulacyjne mogą zostać zabezpieczone za

³² G. Tsebelis, *Veto players ...*; G. Tsebelis, *Decision-making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*, „British Journal of Political Science” 1995, vol. 25, no. 10.

³³ P.T. Spiller, I. Vogelsang, *The United Kingdom: a pacesetter in regulatory incentives*, [w:] B. Levy, P.T. Spiller (eds.), *Regulations, institutions, and commitment. Comparative studies of telecommunications*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

³⁴ B. Levy, P.T. Spiller, *A framework for resolving the regulatory problem*, [w:] U. Mäki, B. Gustafsson, Ch. Knudsen (eds.), *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, London – New York 1993

³⁵ B. Levy, P.T. Spiller, *The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation*, „Journal of Law, Economics and Organization” 1994, vol. 10, no. 2; P.T. Spiller, I. Vogelsang, wyd. cyt.; P.T. Spiller, M. Tommasi, wyd. cyt.

³⁶ Oportunizmowi przedsiębiorstw, podobnie jak nadużywaniu przez nie siły rynkowej, można przeciwdziałać za pomocą polityki antytrustowej.

pomocą różnych instytucji, co pociąga za sobą różne koszty i ostatecznie implikuje poziom efektywności regulacji.

Skutecznym zabezpieczeniem kontraktów regulacyjnych mogą być normy zachowań kształtujące się w procesie współdziałania osób tworzących politykę państwa. Jeżeli ich naruszenie narażałoby na utratę reputacji i działania odwetowe, to oportunizm polityków mógłby zostać wyeliminowany. W takim przypadku polityka państwa, a więc i regulacja, byłaby przewidywalna, co zachęcałoby przedsiębiorstwa do realizowania inwestycji o długim okresie zwrotu nakładów, oraz elastyczna, co ułatwiałoby jej dostosowanie do zmieniających się warunków w otoczeniu regulowanych przedsiębiorstw. Jednak polityka państwa oparta na osobistych relacjach i wzajemnym zaufaniu może być niestabilna z powodu rotacji na stanowiskach. Mówiąc inaczej, zabezpieczenie kontraktów regulacyjnych za pomocą norm zachowań, ukształtowanych w procesie współdziałania osób (ugrupowań politycznych) sprawujących władzę implikuje trwałość określonej polityki tylko w okresie, w którym jej twórcy pełnią funkcje publiczne. Takie uzależnienie polityki od osób sprawujących władzę rodzi niepewność w sferze regulacji, na którą przedsiębiorstwa będą reagować zaniechaniem długookresowych inwestycji. Wynika stąd, że w odróżnieniu od kontraktów krótkookresowych, które mogą zostać zabezpieczone i wyegzekwowane za pomocą norm społecznych, kontrakty długookresowe wymagają także formalnych instytucji zabezpieczających ich wykonanie. Takie przeciwstawienie skuteczności instytucji formalnych i nieformalnych w czasie nie jest konsekwentnie stosowane przez autorów omawianych koncepcji i w gruncie rzeczy przyjmują oni, że założenie o oportunizmie polityków wymaga uwzględnienia w modelu także formalnych instytucji zabezpieczających krótkookresowe transakcje regulacyjne.

Jeżeli oportunizm władz jest ograniczany za pomocą norm zachowań oraz profesjonalnej i apolitycznej administracji, to prawne zabezpieczenia kontraktów regulacyjnych nie muszą prowadzić do silnej formalizacji procedur regulacji. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia efektywności regulacji, ponieważ niższy poziom formalizacji procesu regulacji oznacza nie tylko niższe koszty zabezpieczeń, ale także możliwość dostosowania polityki regulacji do szoków ekonomicznych i technologicznych. Wynika stąd, że wiarygodna i elastyczna regulacja jest możliwa w dojrzałych demokracjach, w których ze względu na moc kultury politycznej oraz niezależne sądownictwo, cieszące się reputacją bezstronnego arbitra w sporach toczonych pomiędzy regulowanymi przedsiębiorstwami i administracją państwową, jednostronna zmiana reguł regulacji będąca przejawem nadużycia władzy jest trudna do przeprowadzenia.

Hipoteza, że w Wielkiej Brytanii ukształtował się mechanizm efektywnej regulacji, w przedstawionym powyżej znaczeniu, została postawiona *implicite* przez autorów badań, dotyczących wpływu otoczenia instytucjonalnego na wiarygodność i efektywność regulacji przedsiębiorstw na rynku telekomunikacji oraz na ich wyniki mierzone dynamiką inwestycji³⁷. Autorzy zastosowali dwie metody badawcze: ana-

³⁷ P.T. Spiller, I.Vogelsang, wyd. cyt.

lizę przypadków i komparatywną analizę instytucjonalną. Badaniami objęto pięć państw: Argentynę, Chile, Filipiny, Jamajkę i Wielką Brytanię. W każdym z nich analizowano długookresową zależność pomiędzy ustrojem państwa a mechanizmem regulacji i wynikami działania przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, wyodrębniając epizody, w których zmianie ulegały reguły regulacji przy nie zmienionym otoczeniu regulacyjnym lub odwrotnie. Wśród wniosków sformułowanych na podstawie tych badań wyłania się i taki, że charakterystyczne dla Wielkiej Brytanii właściwości instytucji publicznych, takie jak: suwerenny parlament z dwiema silnymi partiami politycznymi, kultura polityczna, bardzo silna i profesjonalna władza sądownicza chroniąca kontrakty przed ich naruszeniem przez rząd, silne respektowanie procedur administracyjnych i orzecznictwa sądu, profesjonalna i w dużym stopniu apolityczna biurokracja, sprzyjają efektywnej regulacji implikującej udokumentowaną empirycznie wysoką dynamikę inwestycji na rynku telekomunikacji.

Ponieważ poza obszarem omawianych badań znalazły się Stany Zjednoczone, a więc kraj o dojrzałej demokracji i ponadstuletniej tradycji regulacji rynków infrastrukturalnych, to w sposób oczywisty nasuwa się pytanie, czy również w tym kraju można mówić o ukształtowaniu się wiarygodnej i elastycznej regulacji. Pytanie to wydaje się istotne także dlatego, że Levy i Spiller przeciwstawiają prezydencki system rządów systemowi parlamentarnemu z punktu widzenia sposobu umocowania wiarygodnej regulacji w ustroju państwa. Zdaniem tych autorów w odróżnieniu od prezydenckiego systemu rządów charakterystycznego dla Chile (wzorowanego na systemie rządów w USA), w którym wiarygodna regulacja może zostać umocowana bądź to w prawie administracyjnym, bądź w prawie kontraktów, w systemie parlamentarnym, jaki ukształtował się w Wielkiej Brytanii i na Jamajce, zabezpieczenie przedsiębiorstw przed oportunistycznym władz publicznymi wymaga umocowania regulacji w prawie kontraktów. Uzasadnienie tego twierdzenia można przedstawić następująco.

Charakterystyczny dla Wielkiej Brytanii i Jamajki dwupartyjny system polityczny oraz system wyborczy oparty na zasadzie większości względnej powodują, że partia, która wygra wybory, kontroluje zarówno egzekutywę, jak i legislatywę. Przywódca zwycięskiej partii zostaje bowiem premierem i jednocześnie liderem większości parlamentarnej. Zdaniem autorów badań w takim systemie rządów umocowanie regulacji w ustawodawstwie narażałoby regulowane przedsiębiorstwa na ryzyko utraty renty powstającej w wyniku realizacji inwestycji. Reguły regulacji mogą bowiem zmienić się zarówno wraz ze zmianą partii będącej u władzy, jak i w czasie sprawowania władzy przez to samo ugrupowanie polityczne. Sprzyja temu nie tylko to, że władza ustawodawcza jest organem zdominowanym przez jedną partię, ale także możliwość związania posłów dyscypliną partyjną, brak sądowej kontroli konstytucyjności ustaw uchwalonych przez parlament oraz legalności decyzji podjętych przez regulatora rynku. Wynika stąd, że instytucje prawa stanowionego w Wielkiej Brytanii i na Jamajce pozostawiają rządowi znaczny zakres swobody decyzyjnej, która może zostać wykorzystana do zmiany reguł regulacji umocowanej w ustawo-

dawstwie. Z drugiej strony jednak autorzy badań zwracają uwagę na znaczenie instytucji nieformalnych ograniczających dyskrecyjną władzę rządu w kształtowaniu mechanizmu regulacji. W szczególności występując z inicjatywą legislacyjną, rząd Wielkiej Brytanii zobowiązany jest do opublikowania białej księgi, w której przedstawia proponowane zmiany w regulacji danej branży i pozostawia je do politycznych i publicznych konsultacji. Projekt ustawy rządowej przekazywany jest tworzonej *ad hoc* w parlamencie komisji, której posiedzenia stwarzają grupom interesu okazje do lobbowania na rzecz korzystnego dla grupy rozwiązania regulacyjnego. Do instytucji nieformalnych ograniczających dyskrecyjną władzę rządu brytyjskiego w kształtowaniu reguł regulacji należą ponadto: 1) gwarancje trwałości służby przysługujące funkcjonariuszom administracji państwowej, niezależnie od zmieniającej się większości parlamentarnej³⁸; 2) delegowanie szerokich uprawnień decyzyjnych do agencji regulacyjnych. Jeśli zatem rząd zamierza zmienić reguły regulacji, minister kierujący danym resortem powinien zasięgnąć opinii regulatora. Zignorowanie rekomendacji regulatora byłoby równoznaczne z naruszeniem normy delegacji uprawnień i pociągałoby za sobą sankcje polityczne. Autorzy badań twierdzą jednak, że poleganie na normach nieformalnych regulujących działalność władz publicznych Wielkiej Brytanii i Jamajki nie zapewni stabilności mechanizmu regulacji branż infrastrukturalnych, umocowanego w ustawodawstwie. Ich zdaniem z powodu przyjętego w obydwu krajach ustroju politycznego zabezpieczenie regulowanych przedsiębiorstw przed oportunistycznym działaniem władz publicznych wymaga stworzenia instytucji formalnych, egzekwowanych przez niezależny wymiar sprawiedliwości, tj. umocowania regulacji w prawie kontraktów. W Wielkiej Brytanii i na Jamajce instytucje te zostały stworzone w postaci koncesji udzielanych regulowanym przedsiębiorstwom. Mają one formę prawnie egzekwowanych długookresowych kontraktów, do których wprowadzono m.in. klauzulę, że warunki umowy nie mogą zostać zmienione bez zgody regulowanego przedsiębiorstwa.

Umocowaniu wiarygodnej regulacji w ustawodawstwie sprzyja system prezydencki, w którym silnej pozycji głowy państwa, sprawującej władzę wykonawczą wraz z mianowanymi i odpowiedzialnymi przed nią ministrami, towarzyszy silna dwuizbowa władza ustawodawcza. Wymaga to wbudowania w ustrój państwa systemu wzajemnej kontroli i równoważenia (*checks and balances*) poszczególnych organów państwa, uniemożliwiającego dominację jednego z nich nad pozostałymi. Zdaniem autorów badań w wyniku kolejnych reform ustrojowych system taki rozwinął się w Chile i w konsekwencji zostały stworzone silne instytucjonalne zabezpieczenia przedsiębiorstw przed arbitralną zmianą mechanizmu regulacji rynku telekomunikacji w tym kraju. Twierdzenie, że prezydencki system rządów sprzyja umocowaniu wiarygodnej regulacji w ustawodawstwie, autorzy badań uzupełnili hipotezą, że: „silny wymiar sprawiedliwości w Chile stwarza możliwość implementa-

³⁸ Upolitycznienie administracji państwowej na Jamajce to jedna z właściwości, które zdaniem autorów omawianych badań, różnią ustrój tego kraju od struktury instytucjonalnej w Wielkiej Brytanii.

cji mechanizmu regulacji opartego bądź to na procedurach [administracyjnych – przyp. B.B.], bądź na prawie kontraktów”³⁹. Zatem Levy i Spiller uważają, że w Chile ukształtowały się ramy instytucjonalne, w których możliwy jest wybór pomiędzy prawem administracyjnym i prawem kontraktów jako instytucjami zabezpieczającymi regulowane przedsiębiorstwa przed oportunistycznym działaniem władz publicznych.

Twierdzenie to budzi wątpliwości, ponieważ zawiera sugestię, że umocowanie regulacji w prawie administracyjnym zarówno w USA, jak i w Chile, to zwykły zbieg okoliczności. Tymczasem można powiedzieć, że takie rozwiązania instytucjonalne są spójne z realizowanymi w systemie prezydenckim: zasadą podziału władzy idącą w kierunku maksymalnej ich separacji (zwłaszcza legislatywy i egzekutywy) oraz zasadą zrównoważenia władz i wyposażenia ich w kompetencje pozwalające im kontrolować i powściągać działalność każdej z pozostałych. Prezydent powoływany w wyborach powszechnych nie musi mieć poparcia deputowanych w sprawowaniu władzy wykonawczej, ale w swojej działalności związany jest ustawami uchwalonymi przez parlament. Zatem umocowanie regulacji w ustawodawstwie stwarza parlamentowi możliwość kontrolowania i równoważenia władzy wykonawczej w realizowanej polityce regulacji. W Stanach Zjednoczonych spowodowało to silną formalizację procedur i reguł regulacji, skutkującą małą jej elastycznością, ale jednocześnie silną wiarygodnością.

5. Podsumowanie

Przedstawione powyżej rozważania oraz przytoczone dane empiryczne wskazują na występowanie zależności pomiędzy instytucjami ustrojowymi państwa a instytucjami regulacji. Zależności te występują w różnych aspektach. Po pierwsze, ramy instytucjonalne i kształtujące się pod ich wpływem instytucje polityczne z jednej strony ograniczają możliwości, spośród których dokonywany jest wybór reguł i procedur regulacji, z drugiej strony zaś ukierunkowują aktywność władz publicznych, grup interesu i regulowanych przedsiębiorstw, co znajduje odzwierciedlenie w efektywności ich działania. Po drugie, w krótkim okresie gdy dana jest struktura instytucjonalna państwa, jej właściwości przesądzają o tym, czy wśród dostępnych typów mechanizmu regulacji występują rozwiązania umożliwiające osiągnięcie rezultatów na poziomie *second-best*, *third-best* lub gorszych. Po trzecie, wydaje się, że dostęp do efektywnego mechanizmu regulacji w znaczeniu *second-best* mają społeczeństwa demokratyczne o nieprzerwanym rozwoju urządzeń ustrojowych. Podobne rezultaty w zakresie efektywności regulacji przedsiębiorstw można osiągnąć przy różnej konfiguracji instytucji tworzących ustrój demokratycznego państwa, a w konsekwencji przy różnych rozwiązaniach dotyczących reguł, procedur i umocowania regulacji, pod warunkiem istnienia dobrze zakorzenionych instytucji formalnych i nieformalnych, umożliwiających osiągnięcie równowagi pomiędzy wiarygodnością i elastycz-

³⁹ B. Levy, P.T. Spiller (eds.), *Regulations, institutions...*, s. 13.

nością mechanizmu regulacji. Po czwarte, w długim okresie możliwe są zmiany ram instytucjonalnych, implikujące wzrost efektywności regulacji, na co wskazują przykłady różnych krajów, w tym Polski. Wzrost efektywności regulacji może wystąpić nie tylko w wyniku zmiany struktury instytucji publicznych, ale także na skutek wzrostu jakości instytucji publicznych. W ujęciu postulatycznym wyłania się zatem sugestia doskonalenia tych instytucji, tj. porządkowania sceny politycznej, zwiększenia jakości i otwartości procesu podejmowania decyzji politycznych oraz stosowania kryterium kwalifikacji zawodowych, a nie zasług dla partii rządzącej jako zasady obsadzania urzędów administracji w celu ograniczenia oportunistów władz i zwiększenia efektywności regulacji.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Becker G.S., *A theory of competition among pressure groups for political influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983, vol. 98, no. 3.
- Besley T., Case A., *Does political accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits*, „Quarterly Journal of Economics” 1995, vol. 110, no. 3.
- Crain W.M., Oakley L.K., *The politics of infrastructure*, „Journal of Law and Economics” 1995, vol. 38, no. 1.
- Dawson J.W., *Institution, investment and growth: new cross-country and panel data evidence*, „Economic Inquiry” 1999, vol. 36, no. 8.
- Duverger M., *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, John Wiley, New York 1954.
- Edwards G., Waverman L., *The effects of public ownership and regulatory independence on regulatory outcomes*, „Journal of Regulatory Economics” 2005, vol. 29, no. 1.
- Farnham P.G., *The impact of citizen influence on local government expenditure*, „Public Choice” 1990, vol. 64, no. 3.
- Goldberg V.P., *Regulation and administered contracts*, „Bell Journal of Economics” 1976, vol. 7, no. 2.
- Henisz W.J., Zelner B.A., *Interest groups, political institutions and electricity investment*, mimeo, 2001, vol. 10, no. 9.
- Henisz W.J., Zelner B.A., *The institutional environment for telecommunications investment*, „Journal of Economics and Management Strategy” 2001, vol. 10, no. 9.
- Henisz W.J., *The institutional environment for infrastructure investment*, „Industrial and Corporate Change” 2002, vol. 11, no. 2.
- Levy B., Spiller P.T., *A framework for resolving the regulatory problem*, [w:] U. Maki, B. Gustafsson, Ch. Knudsen (eds.), *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, London – New York 1993.
- Levy B., Spiller P.T., *The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation*, „Journal of Law, Economics and Organization” 1994, vol. 10, no. 2.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, PWN, Warszawa 1992.
- North D.C., *Institutions and economic performance*, [w:] U. Maki, B. Gustafsson, Ch. Knudsen (eds.), *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, London – New York 1993.
- Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1965.

- Orłowski W., Skrzydło W., *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, UMCS, Lublin 2005.
- Persson T., Tabellini G., *Constitutions and economic policy*, „Journal of Economic Perspectives” 2004, vol. 18, no. 1.
- Persson T., Tabellini G., *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge (MA) 2000.
- Persson T., Tabellini G., *Economic Effect of Constitutions*, MIT Press, Cambridge (MA) 2003.
- Persson T., Tabellini G., Trebbi F., *Electoral rules and corruption*, „Journal of European Economic Association” 2003, vol. 1, no. 4.
- Spiller P.T., Tommasi M., *The institutions of regulation. An application to public utilities*, [w:] C. Menard, M.M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Dordrecht, Springer 2005.
- Spiller P.T., Vogelsang I., *The United Kingdom: a pacesetter in regulatory incentives*, [w:] B. Levy, P.T. Spiller (eds.), *Regulations, Institutions, and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
- Stigler G.J., *The theory of economic regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, vol. 2.
- Tsebelis G., *Decision-making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*, „British Journal of Political Science” 1995, vol. 25, no. 10.
- Tsebelis G., *Veto players and law production in parliamentary democracies*, „American Political Science Review” 1999, vol. 93, no. 5.
- Tullock G., *The welfare coast of tariffs, monopolies and theft*, „Western Economic Journal” 1967, vol. 5.
- Vogelsang I., *Incentive regulation and competition in public utility markets: a 20-year perspective*, „Journal of Regulatory Economics” 2002, vol. 22, no. 2.
- Williamson O., *Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives*, „Administrative Science Quarterly” 1991, vol. 36, no. 2.
- Williamson O.E., *Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV*, „Bell Journal of Economics” 1976, vol. 7, no. 1.
- Wittman D.A., *The Myth of Democratic Failure. Why Political Institutions are Efficient*, The University of Chicago Press, Chicago – London 1995.

THE MEANING OF INSTITUTIONAL STRUCTURE FOR THE EFFICIENCY OF REGULATION OF INFRASTRUCTURE MARKETS

Summary: The economic literature presents a number of models that explain economic performance of regulation. The aim of this paper is presentation of theoretical and empirical research that explains how institutional environment affects the efficiency of regulation of infrastructure markets.