

JAN RĄCZKA*

Dlaczego państwo reguluje rynki – pozytywne teorie regulacji ekonomicznej**

W ostatniej dekadzie XX w. rządy RP koncentrowały swoje wysiłki na demontowaniu socjalistycznych struktur gospodarczych. Działania te w dużej mierze polegały na deregulacji poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a zwłaszcza na liberalizacji cen i prywatyzacji przedsiębiorstw. Najbardziej nawet liberalne gospodarki nie są jednak pozbawione instytucji regulacyjnych, które – przynajmniej w założeniu – starają się osłonić konsumentów przed niepożądanymi skutkami działania sił rynkowych. Celem tego artykułu jest przybliżenie polskiemu czytelnikowi dyskusji nad czynnikami, które skłaniają państwo do ingerencji w funkcjonowanie rynku. Poznanie teorii z tym związanych pozwoli lepiej zrozumieć naturę procesu regulacyjnego, który jest często wynikiem gry interesów, a nie próbą korygowania rzeczywistych niedoskonałości rynku.

I. Definicja regulacji ekonomicznej

Zdefiniowanie pojęcia regulacji ekonomicznej jest zadaniem skomplikowanym. Można przyjąć, że każde działanie rządu ma zwykle wpływ na funkcjonowanie danego rynku – bezpośredni lub pośredni. W tym duchu rozumuje G. Stigler [1986, s. 244]¹. Definiuje on regulację ekonomiczną, jako skutek wykorzystywania przez państwo swojego „prawa do przymuszania” (*power to coerce*). Autor przyjmuje taką szeroką definicję, ponieważ według niego instrumenty, które tradycyjnie są kojarzone z procesem regulacyjnym, tzn. regulacja cen, kontrola wejścia na rynek oraz polityka prokonkurencyjna, nie wyczerpują listy metod, które mogą być użyte do zmiany alokacji rynkowej. Wskazuje na inne, powszechnie stosowane instrumenty: bezpośrednie transfery środków finansowych, promowanie dóbr komplementarnych i osłabianie pozycji rynkowej dóbr substytucyjnych, interweniowanie na rynkach zasobów naturalnych, różnego rodzaju regulacje prawne [D. Spulber 1989, s. 24].

Przyjęcie tak szerokiej w gruncie rzeczy otwartej definicji regulacji ekonomicznej nie jest satysfakcjonujące, ponieważ niezwykle skomplikowałoby prowadzenie dalszych rozważań. Tradycyjnie regulację ekonomiczną odnosi się do sektorów infrastrukturalnych. Przykładem takiego podejścia jest definicja zaproponowana przez A. Kahna. Według niego regulacja eko-

* Dr Jan Rączka – Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

** Autor jest wdzięczny prof. dr. hab. B. Góreckiemu, prof. dr. hab. B. Fiedorowi i dr. L. Morawskiemu za cenne uwagi do wcześniejszej wersji artykułu.

¹ Artykuł ten opublikowano po raz pierwszy w 1971 r.

nomiczna sprowadza się do: ...określenia przez rząd głównych aspektów ich (tzn. przedsiębiorstw użyteczności publicznej – przyp. aut.) struktury i działalności ekonomicznej [A. Kahn 1991, t. 1, s. 3], przy czym Kahn wskazuje na cztery zasadnicze dziedziny: kontrolę wejścia, kształtowanie cen, określanie jakości i warunków świadczenia usług oraz nałożenie obowiązku obsługi wszystkich klientów, jeżeli spełnią oni pewne warunki brzegowe. Definicja ta jest jednak zbyt wąska, gdyż koncentruje się wyłącznie na producentach, gubiąc szerszy, rynkowy kontekst problemów regulacyjnych. W. Viscusi i in. przyjęli natomiast definicję, która większy nacisk kładzie na rynkowe interakcje przedsiębiorstw: *Jako regulację ekonomiczną uważa się ograniczenia nałożone przez rząd na decyzje firm odnośnie cen, wielkości produkcji, wejścia i wyjścia z rynku* [W. Viscusi i in. 1997, s. 307].

Definicja ta należy określa przedmiot analizy odniesieniu do strony podażowej rynku, jednak w dalszym ciągu nie uwzględnia problemów, występujących po stronie popytowej. Ostatecznie proponuje się przyjąć definicję D. Spulbera: *Regulacje są to ogólne zasady lub specyficzne działania agend rządowych, które (tzn. zasady i działania – przyp. aut.) oddziałują na mechanizm alokacyjny rynku bezpośrednio bądź pośrednio poprzez wpływ na decyzje konsumentów i producentów dotyczące podaży i popytu* [D. Spulber 1989, s.37].

II. Teoretyczne przesłanki regulacji rynków – pozytywne teorie regulacji

1. Analiza normatywna jako teoria pozytywna

Jeśli rynek jest doskonale konkurencyjny, to równowaga, która się na nim ustali, jest optymalna w sensie Pareto. Mechanizm rynkowy doprowadza do tego, że przez kupujących i sprzedających zostają zawarte wszystkie obopólnie korzystne transakcje. Jednak założenia będące podstawą modelu rynku doskonale konkurencyjnego są bardzo restrykcyjne. Przyjmuje się: swobodę wejścia i wyjścia z rynku, homogeniczność produktu, doskonałą informację, zerowe koszty transakcyjne, brak efektów zewnętrznych oraz to, że zarówno producenci, jak i odbiorcy są cenobiorcami. Jeśli wszystkie rynki spełniałyby te założenia, to regulacja ekonomiczna byłaby zbędna.

W rzeczywistości niewiele rynków spełnia te założenia. Niedoskonałości rynku powodują, że osiągnięta równowaga nie jest optymalna w sensie Pareto. Jeżeli suboptymalność jest relatywnie duża, to państwo reguluje funkcjonowanie rynku, żeby zmaksymalizować dobrobyt społeczny. Właśnie w ten sposób analiza normatywna jako teoria pozytywna NPT (*Normative Analysis as a Positive Theory*)² tłumaczy, dlaczego rynki są regulowane. W kontekście tej teorii wymienia się najczęściej takie niedoskonałości rynku, jak: bariery wejścia na rynek, efekty zewnętrzne, koszty transakcyjne i niedoskonałą informację. Na podstawie tej koncepcji można sformułować dwa postulaty:

- po pierwsze – należy się spodziewać, że regulacji zostaną poddane te rynki, na których duże są rozmiary bezpowrotnej straty społecznej (*deadweight loss*) spowodowanej niedoskonałościami rynku;
- po drugie – deregulacja może nastąpić tylko wtedy, gdy niedoskonałości rynku znikną.

Teoria pozytywna jest krytykowana z trzech powodów [W. Viscusi i in. 1997, s. 326]:

- Po pierwsze – nie objaśnia w żaden sposób mechanizmu dochodzenia do regulacji. Stwierdza jedynie, że regulacja występuje tam, gdzie obserwujemy niedoskonałości rynku. Chociaż proces kształtowania się mechanizmu regulacyjnego jest skomplikowany,

² Teoria ta ma też inną nazwę – *Public Interest Theory*.

NPT nie nam nie mówi ani o jego przebiegu, ani o tym, jaki może być jego ostateczny kształt.

- Po drugie – regulowane są rynki, które w praktyce spełniają wszystkie założenia modelu doskonałej konkurencji. Przykładem może być koncesjonowanie w Stanach Zjednoczonych Ameryki transportu kołowego (ciężarówki i taksówki).

- Po trzecie – C. Friedland i G. Stigler [1986]³ pokazali, że regulacja nie prowadzi do obniżki cen. Rodzi się więc pytanie – po co ponosić koszty regulacji, skoro równowaga rynkowa, a więc wielkość bezpowrotnej straty społecznej związanej z niedoskonałością rynku, nie uległa zmianie?

NPT daje uproszczone i niesatysfakcjonujące wytłumaczenie przyczyn, dla których reguluje się rynki. Według R. Posnera [1974, s. 336] jest to wynik oparcia teorii na dwóch fałszywych przesłankach. Według pierwszej z nich rynki są podatne na zakłócenia i mogą działać nieefektywnie, jeśli pozostawi się je same sobie. Drugą przesłankę stanowi przekonanie, że regulacja nie pociąga za sobą żadnych kosztów. Ekonomisci zakwestionowali to podejście już na przełomie lat 50. i 60.

2. Regulacja jako przysługa świadczona przedsiębiorcom

Aż do początku lat 60. NPT nie była systematycznie testowana. Przełomowym artykułem była praca C. Friedland i G. Stiglera [1986], w której dowiedziono, że regulacja sektora elektroenergetycznego w Stanach Zjednoczonych Ameryki nie spowodowała obniżenia cen w tych stanach, które regulowały rynki energii elektrycznej. Publikacja ta skłoniła ekonomistów do głębszych studiów nad przyczynami regulacji rynków. Wiele badań wskazywało na to, że w regulacjach faworyzuje się producentów. Na podstawie tej obserwacji sformułowano teorię „przechwycenia” CT (*Capture Theory*).

Zgodnie z tą teorią regulację dokonuje się na żądanie regulowanej branży. Przedsiębiorcy dochodzą do wniosku, że najtańszym sposobem ograniczenia wejścia na rynek nowych konkurentów bądź utrzymania cen powyżej poziomu cen konkurencyjnych jest wykorzystanie mechanizmu regulacyjnego. Dlatego wywierają presję na decydentów politycznych, którzy tworzą odpowiednie instytucje.

Można też rozpatrzeć alternatywną metodę przechwycenia instytucji regulacyjnej przez branżę. Inicjatywa wprowadzenia mechanizmu regulacyjnego może być niezależna od producentów, np. decydenci polityczni mogą się kierować koniecznością skorygowania niedoskonałości rynku. Jednak w trakcie swojej działalności instytucja regulacyjna znajduje się pod silnymi wpływami branży, która jest w jej jurysdykcji i ma tendencje do podejmowania decyzji na jej korzyść.

Krytycznego przeglądu prac analizujących wpływ regulacji na ceny, skalę różnicowania cen, stopę zwrotu i barierę wejścia dokonał W. Jordan [1972]. W swojej pracy pokazał, że korzyści, jakie branża może osiągnąć z regulacji, zależą od wcześniejszej struktury rynku. Znaczy to, że jeżeli regulacji zostaje poddany monopolista, to nie należy się spodziewać, że regulacja pozwoli mu podnieść ceny i stopę zwrotu, ponieważ już w momencie zmiany warunków instytucjonalnych czerpał zyski nadzwyczajne. Tak więc utrzymanie poziomu cen i stopy zwrotu jest zgodne z CT. Jeśli zaś poddamy regulacji rynek oligopolistyczny lub konkurencyjny, to producenci będą czerpać z regulacji wiele korzyści – mogą utrzymać wyższe ceny, stosować różnicowanie cen i zablokować wejście na rynek nowych konkurentów. Nie mogą natomiast utrzymać wysokiej stopy zwrotu na skutek nadmiernych inwestycji – wymuszonych przez silną konkurencją między regulowanymi firmami i związanych z poprawą ja-

³ Artykuł opublikowano po raz pierwszy w 1962 r.

kości świadczonych usług. W. Jordan stwierdził, że nie znalazł żadnych przykładów regulacji, która byłaby korzystna dla konsumentów. Autor odrzuca NPT i – z pewnymi zastrzeżeniami – konkluduje, że CT dobrze tłumaczy powody, dla których państwo przeprowadza regulację rynków.

Ciekawe, że CT również poddano ostrej krytyce.

- Po pierwsze – nie tłumaczy ona, jak to się dzieje, że instytucja regulacyjna zostaje przechwycona przez producentów. Skoro można czerpać rentę z ograniczenia wejścia na rynek i utrzymywania wysokich cen, to dlaczego są regulowane tylko niektóre rynki?

- Po drugie – regulacja nie prowadzi do maksymalizacji zysku przez producenta, ponieważ służy również celom redystrybucyjnym (np. subsydiowaniu skośnemu na rynku usług telekomunikacyjnych).

- Po trzecie – W. Stigler [1986, s. 244] pokazał, że instytucje regulacyjne mają skłonność do faworyzowania relatywnie mniejszych podmiotów działających w obrębie regulowanej branży. Zaprzecza to logice CT – skoro decydenci polityczni odpowiadają na zapotrzebowanie zgłaszane przez branżę, to należałoby się spodziewać, że będą alokować korzyści zgodnie z rozkładem sił w ramach branży. Silniejsi powinni dostawać więcej.

- Po czwarte – wiele form regulacji jednoznacznie obciąża producentów, np. niektóre przepisy związane z ochroną środowiska czy bezpieczeństwem pracy⁴.

Ostatnim argumentem przemawiającym na niekorzyść CT jest to, że trudno za jej pomocą objaśnić proces deregulacji.

3. Ekonomiczna teoria regulacji

NPT i CT dają dwa skrajne uzasadnienia regulacji. Żadna z tych teorii nie jest do końca uniwersalna. Mogłoby się wydawać, że poszczególne przypadki regulacji, jak pisze S. Peltzman [1998, s. 293], daje się przyporządkować jednej bądź drugiej teorii. Jednak bliższa analiza konkretnych mechanizmów regulacyjnych zwykle pokazuje, że tak nie jest – można podać bardzo niewiele przykładów, które dałoby się należycie wyjaśnić przez którąś z tych teorii. Jak to zwykle bywa, prawda leży pośrodku.

Ekonomiczna teoria regulacji ET (*Economic Theory of Regulation*) próbuje wypełnić tę lukę⁵. W odróżnieniu od swoich poprzedniczek, nie jest ona uogólnieniem pewnych empirycznych prawidłowości. Jej postulaty są wynikiem rozumowania opartego na zbiorze aksjomatów, które wiąże przyczyny ze skutkiem. Omówimy więc najważniejsze prace, które ukształtowały ET – dwie szkoły: z Chicago i z Virginii. Te nurty badawcze nie są w stosunku do siebie konkurencyjne, lecz raczej się uzupełniają. Szkoła z Chicago próbowała wyjaśnić mechanikę procesu regulacyjnego, natomiast szkoła z Virginii koncentrowała się na analizie kosztów społecznych spowodowanych regulacją.

Szkoła z Chicago. Najważniejszymi ekonomistami współtworzącymi szkołę z Chicago byli: Gary Becker, Sam Peltzman, Richard Posner, George Stigler. Jej początek dała praca G. Stiglera [1986], napisana w duchu CT. Autor próbował wyjaśnić, dlaczego instytucja regulacyjna jest „przechwytywana” przez producentów. Jednak szybko okazało się, że podejście Stiglera jest bardziej uniwersalne, że pozwala na objaśnienie szerszego zakresu zjawisk niż wynikałoby to z postulatów CT.

⁴ W latach 60., kiedy krystalizowała się CT, regulacje związane z ochroną środowiska i bezpieczeństwem pracy nie były jeszcze tak rozpowszechnione, jak obecnie.

⁵ Teoria ta jest też czasem określana jako *Interest Group Theory of Regulation*.

G. Stigler przyjmuje dwa założenia:

- po pierwsze – konstatuje, że podstawowym zasobem, którym dysponuje państwo, jest „prawo do przymuszania” – politycy, zgodnie ze swoimi konstytucyjnymi prerogatywami, mogą nakładać na uczestników życia gospodarczego obowiązki bądź przyznawać im prawa;
- po drugie – wszyscy aktorzy życia polityczno-gospodarczego (włączając do tego grona polityków) postępują racjonalnie i maksymalizują swoją użyteczność.

Rozumowanie Stiglera jest następujące. Politycy dążą do tego, żeby utrzymać się u władzy. Muszą zdobyć jak najwięcej głosów podczas wyborów. Grupy interesów oferują im bądź owe głosy, bądź pieniądze na prowadzenie kampanii wyborczej, za które politycy będą mogli „kupić” głosy. Grupa oferująca najlepsze warunki otrzymuje regulację, która sownie rekompensuje poniesione koszty.

Regulacja jest zwykle bardziej korzystna dla producentów niż konsumentów, ponieważ ci drudzy mają większe trudności ze skoordynowaniem działań (a dokładniej z poinformowaniem poszczególnych osób o potrzebie wywarcia presji w danej sprawie) i zgromadzeniem funduszy. W poszczególnych branżach producenci mają swoich zinstytucjonalizowanych przedstawicieli. Różnego rodzaju izby gospodarcze i koalicje lobbujące mają określone preferencje, zaś koszty ich działalności są nieznaczne w porównaniu z korzyściami, które daje ich członkom odpowiednio skonstruowana regulacja.

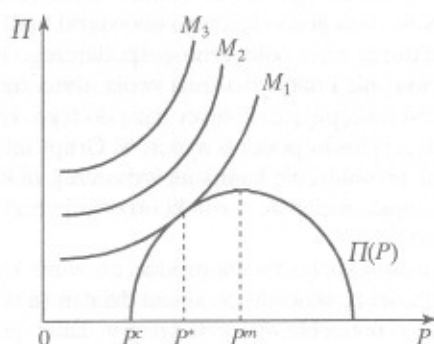
Konsumenci są o wiele gorzej zorganizowani – w najlepszym razie można zaobserwować organizacje pozarządowe, które walczą o prawa konsumentów. Organizacje te nie mają tak wyrażone określonych preferencji, jak przedstawiciele biznesu, ponieważ działają one na znacznie szerszym obszarze (nie ma przecież organizacji zrzeszających konsumentów konkretnego produktu, np. oleju rzepakowego). Korzyści przypadające poszczególnym konsumentom są nieznaczne i trudno się spodziewać, ażeby pojedyncze działania instytucji regulacyjnej wpływały na decyzje podejmowane przy urnie wyborczej. W tym celu sprawa musi nabrać dużego rozgłosu, konsumenci muszą być poinformowani zarówno o zyskach, jakie zapewnia im dana regulacja, jak również o tym, kto się do tego przyczynił – jedno i drugie dużo kosztuje. Dodatkowo ruchy konsumenckie narażone są na destrukcyjne skutki „jazdy na górze” (*free rider problem*). Dlatego dana osoba będzie korzystała z regulacji faworyzującej konsumentów, mimo że nie partycypowała w kosztach organizacyjnych związanych z wywieraniem presji na decydentów politycznych.

G. Stigler pokazał, że rynki są regulowane w odpowiedzi na zapotrzebowanie zgłaszane przez poszczególne grupy interesów. Zauważa, że małe grupy, o sprecyzowanych preferencjach i korzystnej relacji kosztów do potencjalnych korzyści, mają większe szanse na „przechwycenie” instytucji regulacyjnej. Prowadzi go to do błędnej, ogólnej konkluzji, że instytucja regulacyjna będzie zawsze faworyzowała producentów. Jak podkreślają jego krytycy, w istocie nie konkluzje decydowały o znaczeniu tej pracy, lecz raczej sposób, w jaki prowadził on swoje rozważania.

S. Peltzman [1976] sformalizował i rozwinął model Stiglera, proponując model optymalnego podziału korzyści z regulacji cen i kontroli wejścia na rynek. Przyjął, że instytucja regulacyjna ustala cenę w celu zmaksymalizowania poparcia politycznego. Funkcja poparcia politycznego $M(p, \Pi)$ jest opisana na dwóch zmiennych – cenie produktu (p) i poziomie zysku osiąganym przez reprezentatywne przedsiębiorstwo (Π), natomiast ograniczeniem jest funkcja zysku przedsiębiorstwa (rys. 1).

S. Peltzman dowodzi, że gdy każda z grup interesów ma coś do zaoferowania instytucji regulacyjnej, wtedy nie można osiągnąć rozwiązań postulowanego ani przez NPT (cena konkurencyjna – P^c), ani przez CT (cena monopolistyczna – P^m). Wynik ten – jak sam autor przyznaje – jest w gruncie rzeczy dość trywialny – jest to efekt maksymalizacji funkcji w ramach dopuszczalnych przez ograniczenia [S. Peltzman 1998, s. 294].

Rysunek 1
Model Peltzmana



Źródło: W. Viscusi i in. [1997, s. 332].

Innym ważnym wnioskiem jest konstatacja, że instytucja regulacyjna będzie miała skłonność do amortyzowania skutków działania sił rynkowych. Jeśli sytuacja rynkowa uległa zmianie z przyczyn niezależnych od producentów i konsumentów (np. rozwój technologiczny na rynku substytutów spowodował spadek zysków na regulowanym rynku), inaczej mówiąc – krzywa $\Pi(P)$ przesunęła się w dół, to instytucja regulacyjna podniesie ceny na regulowanym rynku, ponieważ korzyści z regulacji są dzielone proporcjonalnie do posiadanej siły przetargowej.

W. Viscusi i in. zwracają uwagę na jeszcze inny wniosek płynący z modelu – należy się spodziewać, że regulacji będą poddawane sektory, które są zmonopolizowane lub doskonale konkurencyjne, ponieważ w nich poszczególne grupy interesów mają najwięcej do zyskania [W. Viscusi i in. 1997, s. 333]. Konsumentom zyskują wtedy, gdy rynki monopolistyczne są regulowane, a producenci – gdy regulacji zostaną poddane rynki konkurencyjne. Wspomniani autorzy dodają, że wynik ten potwierdza pobieżna analiza regulowanych sektorów. Jednak z tym stwierdzeniem trudno się zgodzić. O ile prawdą jest, że wszystkie rynki monopolistyczne są regulowane w taki czy inny sposób, o tyle konkurencyjne rynki poddane regulacji stanowią nieliczne wyjątki w ogólnej liczbie rynków o takiej charakterystyce.

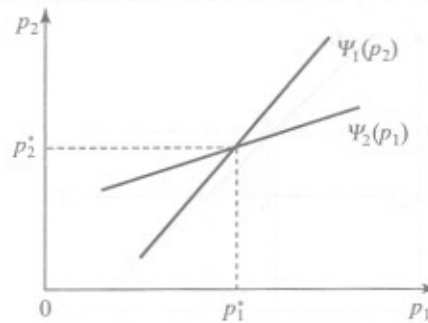
G. Becker [1983], rozwijając koncepcję Stiglera, stworzył zupełnie inny model, w którym grupy nacisku konkurują ze sobą. Ta grupa, która uzyska przewagę, otrzymuje w zamian korzystną regulację, natomiast pozostałe grupy ponoszą koszty regulacji. Koszty te obejmują wartość dochodu przejętego przez wygranych plus koszty dokonania transferu. Jeśli sama regulacja nie zwiększa dobrobytu (np. przez internalizację efektów zewnętrznych), pula nagród jest ujemna, a więc z pewnością zmniejszy się dochód przegranej grupy. Jest to dlatego tak dotkliwe, że grupy nacisku ponoszą jeszcze koszty wywierania presji na instytucję regulacyjną.

W modelu, sformułowanym w kategoriach teorii gier, rywalizują ze sobą dwie grupy. Każda z nich ma zdefiniowaną funkcję wpływu na instytucję regulującą $I_i(p_i, p_j)$, gdzie p_i oznacza poziom presji wywierany przez własną grupę, a p_j – przez konkurencję.

Funkcja $I_i(p_i, p_j)$ rośnie względem p_i i maleje względem p_j . Rozwiązaniem modelu jest równowaga Nasha (w tym konkretnym modelu Becker nazywa ją „równowagą polityczną”), tzn. taka para wartości (p_i^*, p_j^*) , dla której poziom presji wywierany przez każdą z grup jest optymalną odpowiedzią na presję wyieraną przez konkurencyjną grupę. Równowaga polityczna leży na przecięciu funkcji reakcji $\Psi_i(p_j)$ – a więc krzywych gromadzących takie kom-

binacje (p_i, p_j) , dla których p_i jest optymalnym poziomem presji, jaki należy wybrać w odpowiedzi na p_j (rys. 2).

Rysunek 2
Model Beckera



Źródło: W. Viscusi i in. [1997, s. 335].

W modelu Beckera równowaga nie jest optymalna w sensie Pareto – obu stronom opłacałoby się zmniejszenie presji na instytucję regulacyjną, ponieważ wywieranie jej jest kosztowne. Jako inny ważny wynik można wskazać to, że koszty redystrybucji dochodu ograniczają popyt na regulację. Dlatego należy się spodziewać, że grupy interesów będą domagać się uregulowania rynków, które nie spełniają założeń modelu konkurencyjnego, tzn. tam, gdzie skorygowanie niedoskonałości rynkowych może zmniejszyć bezpowrotną stratę społeczną. Korzyści z lepszej alokacji zasobów można wówczas podzielić między konkurujące grupy nacisku (oczywiście mogą one być przejęte przez jedną z grup).

S. Peltzman [1998, s. 296], komentując model Beckera, przypomina, że każda forma redystrybucji dochodów generuje bezpowrotną stratę społeczną. Fakt, że regulacja jest często stosowanym narzędziem redystrybucji, świadczy o tym, że jest to metoda stosunkowo tania. Jeżeli byłoby inaczej, presja ze strony grup nacisku powinna doprowadzić do deregulacji i ustanowienia innej instytucji służącej redystrybucji dochodu (np. opodatkowania).

Szkoła z Virginii. Innym ważnym ośrodkiem prac nad teorią regulacji była Virginia, gdzie działali James Buchanan, Robert Tollison i Gordon Tullock. Ich głównym dorobkiem (w obrębie teorii regulacji) było zdefiniowanie zjawiska „pogoni za rentą” (*rent seeking*) i pokazanie, jak znaczące koszty nakłada ono na społeczeństwo.

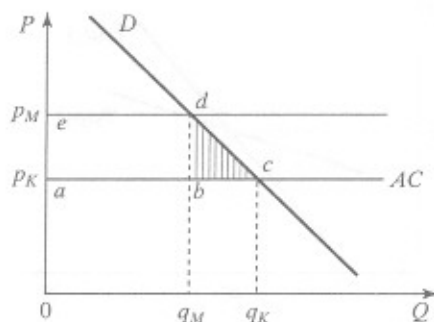
„Pogoń za rentą”, jak przedstawili w swojej pracy R. Ekelund i R. Tollison [1981, s. 19], jest *zużyciem zasobów w celu uzyskania czystego transferu*. Definicja ta – choć może być interpretowana bardzo szeroko – nawiązuje do tradycyjnej analizy porównawczej monopolu z doskonałą konkurencją. Ukazuje się w niej, że podniesienie ceny ukształtowanej na rynku doskonale konkurencyjnym do ceny ustalonej przez monopolistę prowadzi do bezpowrotnej straty społecznej (wyrażonej jako trójkąt Harbergera – *bcd* – rys. 3) i transferu dobrobytu od konsumentów do producenta (reprezentowanego przez prostokąt *abde*). Inaczej mówiąc, gdyby transfer dobrobytu nie wymagał poniesienia przez monopolistę żadnych dodatkowych kosztów, nie obserwowalibyśmy „pogoni za rentą”.

Przyjęcie takiej definicji dało asumpt do szukania kosztów, które trzeba ponieść, ażeby uzyskać pozycję monopolistyczną. Różni autorzy wskazywali na znaczącą rolę działań lobbujących lub nawet korupcyjnych w procesie regulacyjnym. Koszty tych działań nie mo-

gą być traktowane jako utrata dobrobytu reprezentowana przez trójkąt Harbergera. Dowodzi to, że znacznie wyższe są koszty społeczne monopolu (czy innych form regulacji) niż powszechnie sądzono.

Rysunek 3

Strata społeczna spowodowana monopolem



Źródło: Opracowanie własne.

R. Tollison [1982, s. 581–585] omawia konkurencyjny model „pogoni za rentą”, w którym przyjmuje się założenie, że o licencję (np. dającą prawa monopolistyczne) ubiega się n przedsiębiorstw, zgłaszających symultanicznie swoją ofertę popartą działaniami lobbystycznymi. Wszystkie przedsiębiorstwa znają zarówno liczbę konkurentów, jak i wartość zysku ekonomicznego, który przyniesie im licencja. Koszty inwestycji muszą zrównać się z oczekiwanym przychodem, dlatego suma pieniędzy przeznaczonych przez każdego z graczy na walkę w przetargu wynosi $1/n$ razy wartość zysku ekonomicznego. Tak więc konkurencyjny model „pogoni za rentą” pokazuje, że łączne koszty danej branży na uzyskanie licencji przez jedno z przedsiębiorstw równają się zyskowi ekonomicznemu. Oznacza to, że koszty społeczne są reprezentowane przez trójkąt Harbergera i prostokąt $abde$. Tak więc, na podstawie konkurencyjnego modelu „pogoni za rentą” można określić maksymalne koszty społeczne regulacji rynku monopolistycznego. Sam Tollison zauważa, że rzeczywiste koszty regulacji będą się mieścić między tradycyjnym modelem rynku monopolistycznego a wcześniej omawianym modelem.

W bardziej ogólnych rozważaniach G. Tullock [1996, s. 73–77] dowodzi, że koszt przechwycenia transferu mogą być bardzo wysokie. Powtarza argumentację przedstawioną w kluczowym dla szkoły z Virginii artykule pt. *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*, który został opublikowany w 1967 r. Autor rozpatruje sytuację, w której społeczeństwo składa się z dwóch grup (A i B) posiadających pewne dochody. Grupa A angażuje się w kampanię lobbystyczną w celu zmiany alokacji dochodów. W jej wyniku część dochodów jest przesunięta za pomocą zryczałtowanych transferów (*lump sum transfers*) od B do A. Na skutek konieczności poniesienia kosztów lobbystingu (który jest bezproduktywny z punktu widzenia społeczeństwa) zmniejszyła się ogólna zamożność społeczeństwa. W kolejnym kroku grupa B podejmuje działania obronne, które osłabiają konsekwencje zmiany alokacji dochodów. One również pociągają za sobą pewne koszty. Na koniec Tullock przypomina, że zryczałtowane transfery nie są stosowane w praktyce. Zwykle redystrybucja dochodu dokonuje się za pośrednictwem skomplikowanych instrumentów fiskalnych, które powodują bezpowrotną stratę społeczną (*deadweight loss*). Całkowity koszt „pogoni za rentą” jest wyrażony jako różnica między poziomem dochodów, jeżeli środki przeznaczone na lobbysting są sensownie zainwestowane, a zamożnością społeczeństwa osiągniętą po wydaniu pieniędzy na koszty lobbystingu i transferu dochodów.

Podsumowując, można stwierdzić, że szkoła z Virginii nie konstruuje szczegółowej teorii regulacji, lecz raczej zgłasza pewne postulaty wynikające z bardziej ogólnego modelu „pogoni za rentą”. Regulacja ekonomiczna jest wynikiem dążenia aktorów ekonomicznych do przechwycenia transferów, które pozwalają osiągnąć zysk ekonomiczny. Dlatego przedsiębiorstwa zabiegają o uzyskanie statusu monopolisty (przez stworzenie przez państwo bariery wejścia na dany rynek) oraz o regulację cen (dzięki czemu mogą być utrzymane na poziomie wyższym niż na rynku konkurencyjnym). Tak więc szkoła z Virginii, choć wychodzi z innych przesłanek i posługuje się innymi narzędziami, wpisuje się w ekonomiczną teorię regulacji. Głównym osiągnięciem tego nurtu badawczego było nie tyle pokazanie mechaniki procesu regulacyjnego, ile wyeksponowanie kosztów, które społeczeństwo ponosi w wyniku „pogoni za rentą”.

4. Regulacja jako problem „szefa i podwładnego”

Ekonomiczna teoria regulacji pokazuje, że decydenci polityczni przeprowadzają regulację tylko wtedy, gdy grupy interesów popierają takie działanie. Teoria ta odrzuca wniosek, że dany rynek jest niedoskonały i należy go regulować. Przyjmuje się, że rząd maksymalizuje poparcie polityczne, chociaż redystrybucja dochodu jest kosztowna. Takie podejście kontrastuje z NPT, która traktuje rząd jako instytucję kierującą się wyłącznie maksymalizacją dobrobytu społecznego, zaś koszty regulacji w ogóle nie są rozpatrywane.

Jednak zarówno politycy, jak i urzędnicy kierujący instytucjami regulującymi mają swoje preferencje. Proces polityczny jest natomiast mało elastyczny, jego rytm jest wyznaczany przez kadencje parlamentu oraz zasady powoływania i odwoływania rad nadzorczych instytucji regulacyjnych. Tak więc przyjęcie założenia, że grupy interesów mają całkowitą kontrolę nad politykami, a oni nad urzędnikami, jest daleko posuniętym uproszczeniem.

Wyborcy mają daleko idącą władzę nad politykami tylko w dniu wyborów. Przed głosowaniem politycy rzeczywiście starają się tak formułować swoje poglądy, ażeby otrzymać maksymalne poparcie polityczne. Ale jak już dojdą do władzy, więz z wyborcami znacznie słabnie. Politycy mają własne, zwykle dość jasno określone poglądy (ideologie) i one kształtują prowadzoną przez nich politykę. Gdyby politycy podejmowali tylko takie decyzje, które maksymalizują poparcie polityczne, wówczas nie miałoby znaczenia, jaka partia stoi na czele rządu. Pomijając praktyczne trudności związane z wygenerowaniem wektora decyzji, które maksymalizują poparcie polityczne (choć badania opinii publicznej są pod tym względem bardzo pomocne), trzeba zgodzić się z poglądem, że po dojściu do władzy politycy szybko zapominają o większości przedwyborczych obietnic, tłumacząc swoje działanie ich niewykonalnością (tak, jak gdyby nie zdawali sobie z tego sprawy przed wyborami).

Podobne rozumowanie można przeprowadzić analizując relacje między parlamentarzystami a urzędnikami. Jest ona tym trudniejsza, że kierownicze stanowiska w instytucjach regulacyjnych zwykle są chronione przed doraźnymi zmianami nastrojów politycznych:

- po pierwsze – prezesów takich urzędów zwykle nie można usunąć przed upłynięciem ich kadencji;
- po drugie – kadencja prezesów jest zwykle dłuższa niż kadencja parlamentu.

Oznacza to, że skład parlamentu, który nominuje urzędnika, jest inny od tego, który go ocenia. A urzędnicy państwowi, podobnie jak politycy, też mają swoje poglądy, które z pewnością rzutują na politykę instytucji regulacyjnej.

Dodatkowym elementem utrudniającym efektywną kontrolę nad urzędnikami jest asymetria w dostępie do informacji. Parlamentarzyści mają ograniczony dostęp do informacji. W zasadzie wiedzą tylko tyle, ile zechce im ujawnić kierownictwo instytucji regulacyjnej. Właściwie sformułowana polityka informacyjna instytucji regulacyjnej może naświetlać prze-

strzeń dostępnych opcji w taki sposób, ażeby przekonać parlamentarzystów, że wobec rzeczywistych ograniczeń podejmowane decyzje są zgodne z ich oczekiwaniami.

Zagadnienia, o których mówimy, można modelować za pomocą modelu „szefa i podwładnego” (*principal-agent problem*). W tym duchu rozwija się literatura przedmiotu w ostatniej dekadzie. Na przykład P. Spiller [1990] formułuje model, w którym rolę podwładnego pełni instytucja regulacyjna. Jest ona nadzorowana zarówno przez parlament, jak i przedsiębiorców, którzy są poddani regulacji.

Parlament reprezentuje interesy konsumentów, których dobrobyt zależy od działania instytucji regulacyjnej, lecz nie mogą oni mieć skutecznego wpływu na jej decyzje. Parlament może to uczynić, zatwierdzając duży lub mały budżet instytucji regulacyjnej. Przemysł również może mieć bezpośredni wpływ, proponując jej pracownikom odpowiednią gratyfikację (np. w postaci zatrudnienia w swojej firmie po zakończeniu pracy w administracji publicznej). Zarówno użyteczność parlamentu, jak i zyski przemysłu zależą od ceny, na którą ma wpływ – ale tylko pośrednio – instytucja regulacyjna. Model ma strukturę hierarchiczną. W pierwszej fazie parlament decyduje zarówno o tym, czy przemysł może wynagradzać byłych pracowników instytucji regulacyjnych, jak i o wysokości budżetu. Przemysł poznaje ofertę parlamentu i składa swoją ofertę (jeżeli jest to dopuszczalne). Instytucja regulacyjna po przeanalizowaniu ofert podejmuje decyzję o mniej lub bardziej sumiennym wykonaniu swoich obowiązków, co zwiększa prawdopodobieństwo ustalenia niższej lub wyższej ceny. Model został poddany testom empirycznym, które pokazały, że parlamentowi niełatwo kontrolować decyzje podejmowane przez instytucję regulacyjną. Budżet tej instytucji rzeczywiście jest narzędziem dyscyplinującym, lecz jego skuteczność jest w praktyce umiarkowana.

J. Laffont i J. Tirole [1998, s. 475] twierdzą, że myślenie o regulacji w kategoriach modelu szefa i podwładnego pozwala – dzięki uwzględnieniu asymetrycznego dostępu do informacji – na wytłumaczenie, dlaczego instytucje regulacyjne mają pewną swobodę działania i dlaczego grupy interesów w ogóle mają siłę przetargową. Takie podejście pozwala nam poddać analizie stronę podażową procesu regulacyjnego.

Powołani autorzy wykorzystują trzystopniowy model, w którym podwładnym jest regulowana firma (lub dobrze zorganizowana gałąź przemysłu), nadzorcą – instytucja regulacyjna, szefem – parlament. Firma ma „prywatną” (tzn. dostępną tylko sobie) informację o technologii i rzeczywistych kosztach produkcji. Instytucja regulacyjna może uzyskać tę informację, lecz musi zaangażować odpowiednie środki. Parlament może dotrzeć do informacji jedynie za pośrednictwem instytucji regulacyjnej, a ona ujawnia ją lub nie – zależnie od tego, z jaką grupą nacisku współpracuje: czy z firmą, czy z konsumentami. Grupy nacisku muszą zapłacić instytucji regulacyjnej za podjęcie właściwej decyzji. Firma, konsumenci i instytucja regulacyjna maksymalizują poziom własnego dobrobytu, natomiast parlament maksymalizuje poziom zagregowanego dobrobytu. Przyjmuje się też założenie – zgodnie z postulatami szkoły z Virginii – że redystrybucja dochodu jest kosztowna (nie ma zryczałtowanych transferów).

J. Laffont i J. Tirole analizują szereg wariantów tego modelu i próbują wyjaśnić główne problemy podejmowane w ramach ET: czynniki determinujące siłę grup nacisku, powód, dla którego regulacja często faworyzuje producenta, wpływy różnych grup interesów na wynik procesu regulacyjnego oraz przyczyny występowania subsydiowania skośnego. Podejmują też inne aspekty tej problematyki. Badają wpływ gry politycznej prowadzonej przez instytucję regulującą na swobodę jej działania i sposób jej motywowania przez parlament oraz zyski i politykę cenową przemysłu. Próbuje także odpowiedzieć na pytanie, czy siła poszczególnych grup nacisku sumuje się czy się znosi.

Z przedstawionej analizy wypływa wiele ważnych wniosków. Dowodzą, że parlament może ograniczyć swobodę prowadzenia polityki przez instytucję regulacyjną za pomocą sformu-

lowania takich zasad regulacji, które zmniejszają zagregowaną wartość korzyści do rozdzielania między grupy nacisku. Innym wnioskiem z ich analizy jest to, że zagrożenie „przechwyconiem” instytucji regulacyjnej przez producentów prowadzi do ustalania cen metodą kosztową (*cost-plus*). Z jednej strony Laffont i Tirole potwierdzają niektóre postulaty stawiane przez wcześniejsze teorie i pokazują, że na przykład swoboda instytucji regulacyjnej w podejmowaniu decyzji, mających negatywny wpływ na dobrobyt innych grup interesów niż regulowanego przemysłu, zależy od siły przetargowej tej grupy. Z drugiej strony – autorzy dochodzą do konkluzji, które są sprzeczne z wcześniejszymi teoriami (i niezgodne z naszą intuicją). Otóż w niektórych sytuacjach dobrobyt grupy nacisku może być zmniejszony przez jej zbyt dużą siłę przetargową.

Podsumowanie

W swoich pracach P. Spiller [1990] oraz J. Laffont i J. Tirol [1998] pokazują, że pozytywna teoria regulacji traci swój ogólny charakter. Poszczególne sytuacje są obecnie przedstawiane za pomocą skomplikowanych modeli. Są one tworzone na bazie wcześniejszych dokonań. Potwierdza to przegląd podstawowych założeń przyjmowanych w kolejnych teoriach. W NPT przyjmuje się, że maksymalizowany jest dobrobyt społeczny, w CT – zysk producentów, a w teorii Peltzman – poparcie polityczne. W teorii Beckera główny nacisk kładzie się na konkurencję między grupami nacisku, czyli w gruncie rzeczy na maksymalizację dobrobytu przez poszczególne grupy nacisku. Teoria regulacji w ujęciu modelu szefa i podwładnego – przynajmniej tak, jak ją zapisali Laffont i Tirole – stara się natomiast uwzględnić wszystkie te założenia: grupy nacisku, podobnie jak instytucja regulacyjna, maksymalizują swój dobrobyt (czyli tak jak u Peltzman instytucja ta kieruje się swoimi interesami), a parlament maksymalizuje dobrobyt społeczny.

Najważniejszym wnioskiem z przeglądu pozytywnych teorii regulacji jest to, że regulacja danego rynku nie wynika z jego niedoskonałości, lecz z presji grup interesów, które widzą możliwość zwiększenia poziomu swojego dobrobytu. Niedoskonałość rynku – jak to dowiódł Becker – jest czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo regulacji, ponieważ działanie instytucji regulacyjnej może wygenerować dodatkowe korzyści, które są rozdzielane pomiędzy grupy nacisku. Regulacja może być więc postrzegana jako forma redystrybucji dochodu. Ostateczna forma regulacji zależy od układu, który tworzą aktorzy sceny gospodarczej i politycznej zaangażowani w proces regulacyjny, w którym strategiczne znaczenie ma dostęp do informacji.

Bibliografia

- Becker G., *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983, tom 98.
- Ekelund R., Tollison R., *Mercantilism as a Rent-seeking Society*, College Station, Texas 1981.
- Friedland C., Stigler G., *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*, w: *The Essence of Stigler*, praca zbiorowa pod red. K. Leube, T.G. Moore, Hoover Institution Press, Stanford 1986.
- Jordan W., *Producer Protection, Prior Market Structure and The Effects of Government Regulation*, „Journal of Law and Economics” 1972, tom 15.
- Kahn A., *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, MIT, Cambridge, 1991.
- Laffont J., Tirole J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge 1998.

- Peltzman S., *Toward a More General Theory of Regulation*, „Journal of Law and Economics” 1976, tom 19.
- Peltzman S., *The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation*, w: *Political Participation and Government Regulation*, praca zbiorowa pod red. S. Peltzman, Chicago 1998.
- Posner R., *Theories of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management” 1974, tom 5.
- Spiller P., *Politicians, Interest Groups and Regulators: A Multi-principals Agency Theory of Regulation (or „let them be bribed”)*, „Journal of Law and Economics” 1990, tom 33.
- Spulber D., *Regulation and Markets*, MIT, Cambridge 1989.
- Stigler G., *The Theory of Economic Regulation*, w: *The Essence of Stigler*, praca zbiorowa pod red. K. Leube, T.G. Moore, Hoover Institution Press, Stanford 1986.
- Tollison R., *Rent Seeking: a Survey*, „Kyklos” 1982, tom 35.
- Tullock G., *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Kluwer, Boston 1996.
- Viscusi W., Vernon J., Harrington J., *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, Cambridge 1997.