

Andrzej T. SZABLEWSKI*

Kolejny etap ewolucji koncepcji i praktyki regulacji ekonomicznej

Streszczenie: Przedmiotem analizy są zachodzące w ostatnich latach głębokie zmiany w podejściu do teoretycznej koncepcji i praktyki regulacji ekonomicznej, które uzasadniają pogląd, że wchodzi ona w kolejny etap ewolucji. W pierwszej części artykułu celem analizy jest teoretyczny aspekt tej ewolucji, której istota sprowadza się do stopniowego odchodzenia od koncepcji regulacji jako substytutu rynku na rzecz koncepcji regulacji tworzącej warunki *quasi* rynku. U podstaw pierwszej koncepcji leży – ignorujące istnienie asymetrii informacji – założenie, że regulator ma zdolność do odgadywania wyników działania konkurencyjnego rynku. Z kolei koncepcja *quasi rynku* nakłada na regulatora zadanie pobudzania rynkowych zachowań przedsiębiorstw regulowanych i ich odbiorców. Taki wymóg spełnia do niedawna praktycznie nieznaną poza USA i Kanadą rozwiązanie regulacyjne, określane jako negocjowane porozumienia, które już próbuje się w zmodyfikowanych formach implementować, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Australii. Stąd też w dalszej części artykułu przedstawiono, potwierdzone przez praktykę amerykańską i kanadyjską, walory regulacji bodźcowej, a także wysuwane wobec tego rozwiązania wątpliwości. Te ostatnie wynikają w dużej mierze z obaw, czy rozwiązanie to można skutecznie implementować w innych niż amerykańskie realiach regulacyjnych. W końcowej części sformułowano dwie uwagi, z których pierwsza dotyczy perspektyw dalszej ewolucji regulacji ekonomicznej, druga zaś kwestii zasadności potrzeby implementacji koncepcji regulacji negocjacyjnej w krajowym sektorze ciepłownictwa systemowego.

Słowa kluczowe: asymetria informacji, regulacja stopy zwrotu, regulacja bodźcowa, regulacja negocjacyjna

Kody klasyfikacji JEL: L51, L94, L95, Q48

Artykuł nadesłany 16 października 2017 r., zaakceptowany 25 kwietnia 2018 r.

* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN; e-mail: andrzej.szablewski@p.lodz.pl

Uwagi wstępne

Wiele wskazuje na to, że regulacja ekonomiczna¹ – stosowana najczęściej w tych obszarach sektorów sieciowych, w których istnienie monopolu naturalnego wyklucza możliwość efektywnego działania mechanizmów samoregulacji rynkowej² – znajduje się w kolejnej fazie ewolucji. Jeszcze do niedawna, punkt ciężkości w dyskusjach wokół teoretycznych aspektów i praktycznych uwarunkowań regulacji ekonomicznej koncentrował się na kwestii wyboru i doskonalenia mechanizmu regulacji, czyli rodzaju instrumentów, które przeciwdziałać mają nadużywaniu posiadanej przez przedsiębiorstwa siły rynkowej w stosunku do odbiorców, którzy praktycznie nie posiadają możliwości wyboru innego dostawcy. W ostatnim czasie coraz ważniejszym przedmiotem tej dyskusji staje się natomiast instytucjonalny wymiar regulacji, za którym z kolei kryje się pytanie, kto i w jakim trybie podejmować powinien decyzje regulacyjne.

Warto w związku z tym przypomnieć o dokonanej w USA na przełomie wieków XIX i XX instytucjonalizacji regulacji ekonomicznej, w wyniku której powstały stanowe i federalne komisje regulacyjne, stanowiące odrębny, wyposażony w duży stopień autonomii w zakresie sprawowania nadzoru regulacyjnego, rodzaj władzy publicznej³. Odtąd, tego rodzaju rozwiązanie instytucjonalne traktowane było przez amerykańskich zwolenników regulacji ekonomicznej jako najlepsze, spośród stosowanych wcześniej⁴. Nic zatem dziwnego, że dla tych środowisk głównym przedmiotem zainteresowania stało się odtąd poszukiwanie najlepszego mechanizmu regulacyjnego, którym powinien posługiwać się organ regulacyjny. Przez długi okres, dominującą w tym zakresie koncepcją w amerykańskiej teorii i praktyce regulacyjnej, była regulacja kosztowa, zwana tam regulacją stopy zwrotu (*rate of return regulation*), która przesądzała o sposobie, w jaki regulator sprawował nadzór na cenami.

¹ Warto tu zauważyć, że regulacja ekonomiczna jest tylko jedną z form szerokiego zbioru różnego rodzaju regulacji publicznych stosowanych w celu korygowania niesprawności poszczególnych rynków. Sam termin regulacja doczekał się wielu definicji, których wspólnym mianownikiem jest stwierdzenie, że należy go rozumieć jako „wprowadzanie przez państwo zasad, które ograniczają działania podmiotów rynkowych” (*economic agents*) [Crafts, 2006].

² Do tego rodzaju sektorów zalicza się np. elektroenergetykę, gazownictwo czy też sektor wodno-kanalizacyjny lub kolejowy.

³ Dla porządku należy odnotować, że na gruncie amerykańskim pojawienie się odrębnej władzy regulacyjnej poprzedził długi okres poszukiwania instytucjonalnej formy umożliwiającej sprawne wykonywanie nadzoru regulacyjnego nad przedsiębiorstwami, które z racji posiadanej pozycji monopolistycznej nie podlegały skutecznej presji konkurencji. W toku tego procesu „testowane” były takie rozwiązania jak regulacja sprawowana przez a) sądownictwo powszechne (*judicial regulation*), b) organy ustawodawcze (*legislative regulation*) oraz władze lokalne (*local governments*). Szerzej o tym np. w: Clemence [1950: 38 i nast.], Phillips [1998: 117 i nast.].

⁴ Należy tu dodać, że stosowaną powszechnie poza USA i Kanadą alternatywą dla tego rodzaju instytucjonalizacji regulacji sektorowej było sprawowanie funkcji regulacyjnych przez organy władzy rządowej (ministerstwa) lub władzy lokalnej.

Koncepcja ta sprowadza się do nałożenia na regulatora obowiązku identyfikowania pełnych, a więc uwzględniających także niezbędny zysk, ekonomicznych kosztów dostarczania dóbr i usług – określanych w polskiej nomenklaturze regulacyjnej jako ekonomicznie uzasadnione. Ponieważ zakładano, że chodzi tu o taki poziom kosztów, który występowałby w przedsiębiorstwach działających w reżimie rynku konkurencyjnego, stąd też przez długi okres regulacji ekonomicznej przypisywano (por. np. Bonbright i inni [1988]) miano substytutu rynku. Pogłębiająca się znajomość strukturalnych słabości tego mechanizmu regulacji doprowadziła do wykształcenia się koncepcji regulacji bodźcowej, która od początku lat 80. XX wieku zaczęła być implementowana do praktyki.

W związku z tematyką tego artykułu odnoszącą się do instytucjonalnego wymiaru regulacji, warto odnotować, że stanowił on natomiast istotny przedmiot dyskusji zainicjowanej we wczesnych latach 60. XX wieku przez tę część amerykańskiego środowiska ekonomicznego, które – w ramach generalnie prorynkowego, a więc krytycznego wobec interwencjonizmu państwowego podejścia – kontestowało zarówno na gruncie empirycznym jak teoretycznym potrzebę regulacji ekonomicznej. Niewątpliwie wiodącą rolę w aktywizacji tego środowiska odegrali ekonomiści i prawnicy wywodzący się z Uniwersytetu w Chicago⁵, którzy rozwinęli koncepcję zawłaszczenia regulacji (*regulatory capture*), stanowiącą kluczowy element alternatywnego – w stosunku do wyznawanej przez zwolenników regulacji ekonomicznej – podejścia teoretycznego.

O ile bowiem teoretyczną podstawą zwolenników regulacji ekonomicznej była teoria interesu publicznego (*public interest theory of regulation*), według której regulatorzy w swoich działaniach kierują się kryterium ochrony interesu publicznego zagrożonego istnieniem monopolu, o tyle jej przeciwnicy dowodzili, że bardziej realistyczną teorią regulacji jest teoria interesu prywatnego lub grupowego (*private-interest theory of regulation*). Odwołując się do argumentów empirycznych, wskazywali oni, że regulatorzy z reguły realizują interesy którejs z grup interesariuszy regulacji, przy czym – z różnych powodów – najłatwiej zawłaszczanie regulacji przychodzi przedsiębiorstwom, które formalnie podlegają nadzorowi sprawowanemu przez danego regulatora.

Wspomniany tu wątek kontestacji instytucjonalnego kształtu regulacji odegrał znaczącą rolę w tworzeniu intelektualnego klimatu ułatwiającego zapoczątkowanie w dekadzie lat 80. XX wieku procesu liberalizacji sektorów sieciowych. W ramach tego procesu dokonały się bowiem trzy rodzaje reform regulacyjnych, z których dwie były zgodne z duchem argumentacji wysuwanej przez sceptyków zinstytucjonalizowanej regulacji ekonomicznej. Były nimi: częściowa, i w założeniu postępująca wraz z osłabianiem siły monopolu zasiedzialego przedsiębiorstwa, deregulacja oraz odnotowane już wyżej przejście do regulacji bodźcowej. Tego rodzaju reformy miały ograniczyć negatywne

⁵ Do najważniejszych pozycji bibliograficznych w zakresie tej problematyki należy zaliczyć prace Stiglera [1971], Peltzman [1976] i Bekera [1983].

i wychodzące daleko poza wspomniane już wyżej zagrożenie zawłaszczania regulacji, skutki zinstytucjonalizowanej regulacji sektorowej, z których istnienia zdawano sobie już sprawę. Za włączeniem zinstytucjonalizowanej regulacji, jako trzeciego elementu standardowego pakietu liberalizacyjnego, przemawiało bowiem szereg ważnych i w dużej mierze nadal aktualnych przesłanek⁶.

W ramach tego pakietu szczególne znaczenie dla zrozumienia procesu ewolucji teoretycznej koncepcji regulacji miało odejście od regulacji kosztowej na rzecz regulacji bodźcowej, w tym zwłaszcza w najczęściej stosowanej formie tzw. pułapu cenowego (*price cap*). Implementowanie tego rozwiązania oznaczało bowiem zmianę charakteru regulacji ekonomicznej. Wcześniej postrzegano ją jako rodzaj substytutu rynku konkurencyjnego, co implikowało nałożenie na regulatora w istocie niewykonalnego, ze względu na istnienie asymetrii informacji, zadania, jakim jest identyfikowanie kosztów uzasadnionych. Zmiana jaką wprowadza tutaj regulacja bodźcowa polega na tym, że zadaniem regulatora jest tworzenie warunków umożliwiających uruchomienie rynkowego typu zachowań przedsiębiorstw poddanych nadzorowi regulacyjnemu, dzięki którym następuje sprowadzenie kosztów i działalności do poziomu kosztów ekonomicznie uzasadnionych, czyli takiego jaki wymusiłaby presja rynku konkurencyjnego, gdyby taki mógł skutecznie działać.

Ten kierunek ewolucji koncepcji regulacji w sposób naturalny wyznacza jej następny etap, który zamknąć może proces odchodzenia od koncepcji regulacji jako substytutu konkurencji na rzecz koncepcji regulacji tworzącej warunki do działania pełnego *quasi rynku*. Regulacja bodźcowa umożliwia bowiem uruchamianie tylko podaźowej strony rynku. Zamknięcie tego procesu wymaga zatem stworzenie warunków, które stawiać będą odbiorców, lub ich reprezentantów w sytuacji konieczności dokonywania takiego wyboru, który z jednej strony uwzględniałby ich preferencje z drugiej zaś brał pod uwagę kosztowe implikacje tych preferencji. Stworzenie tych warunków nie jest jednak możliwe w ramach obecnego, instytucjonalnego modelu regulacji, który w istocie pozbawia przedsiębiorstwa, a zwłaszcza ich odbiorców podmiotowego statusu w ramach procesu regulacyjnego.

W tym kontekście należy widzieć rosnące zainteresowanie, funkcjonującym już od dawna w amerykańskiej praktyce regulacyjnej, rozwiązaniem znanym tam pod nazwą wynegocjowanych porozumień (*negotiated settlements*) – a dalej określanego jako regulacja negocjacyjna – które stanowi dobry przykład na to, jak praktyka, w tym przypadku regulacyjna, wyprzedza rozwój dociekań teoretycznych nad istotą regulacji. Paradoksalnie bowiem, mimo że początki regulacji przy wykorzystaniu mechanizmów negocjacyjnych, których uczestnikami są przedsiębiorstwa i ich odbiorcy, lub ich reprezentanci, sięgają pierwszych lat szóstej dekady lat XX wieku, ta kluczowa – z punktu widzenia istoty regulacji ekonomicznej, a także i posiadanego potencjału usuwania lub łagodzenia mankamentów dotychczasowej formy zinstytucjonalizowanej

⁶ Ich pogłębioną prezentację zawiera książka Deckera [2015].

regulacji – zmiana do niedawna jeszcze pozostawała praktycznie poza przedmiotem zainteresowania, tak aktywnego przecież, środowiska amerykańskich ekonomistów specjalizujących się w teorii i praktyce regulacji ekonomicznej.

Szybko rosnąca od połowy pierwszej dekady tego wieku liczba publikacji poświęconych analizie i ocenie – w zdecydowanie przeważającej mierze pozytywnej – tego rozwiązania, ale i także, co ważniejsze, coraz więcej przypadków reformowania praktyki regulacyjnej innych krajów w kierunku implementowania w różnym zakresie modelu regulacji przy wykorzystaniu mechanizmu negocjacyjnego, uzasadniają więc wyrażony wcześniej pogląd o wejściu regulacji ekonomicznej w kolejną fazę ewolucji. Warto więc wprowadzić do krajowego dyskursu w zakresie teorii i praktyki regulacji ekonomicznej ten dynamicznie rozwijający się już wątek rozważań o charakterze teoretycznym i aplikacyjnym.

Celem artykułu jest zatem w pierwszej kolejności próba analizy procesu ewolucji teoretycznej koncepcji regulacji ekonomicznej z perspektywy problemu asymetrii informacji, bowiem kolejnym etapem tej ewolucji jest właśnie wprowadzanie do praktyki rozwiązań wykorzystujących mechanizmy regulacji negocjacyjnej. W dalszej kolejności przedstawiono, potwierdzone przez praktykę amerykańską i kanadyjską, walory regulacji negocjacyjnej, a także wysuwane wobec tego rozwiązania wątpliwości. W tej części podkreślono, że po pierwsze, wątpliwości te wynikają z niepewności, co do skutecznej implementacji regulacji w innych niż amerykańskie realiach regulacyjnych oraz po drugie, że znane już doświadczenia funkcjonowania tego rozwiązania w innych krajach nie potwierdzają tych obaw i tym samym stanowią ważny argument za jego rozszerzeniem w innych sektorach. W końcowej części sformułowano dwie uwagi, z których pierwsza dotyczyła perspektyw dalszej ewolucji regulacji ekonomicznej, druga zaś kwestii zasadności potrzeby implementacji koncepcji regulacji negocjacyjnej w krajowym sektorze ciepłownictwa systemowego.

Regulacyjne implikacje asymetrii informacji

Już od dawna, jednym z głównych, a niestety rzadko docenianym w krajowym podejściu do regulacji, problemem w teorii i praktyce tego rodzaju regulacji publicznej jest asymetria informacji. Jej istnienie uniemożliwia pełnienie przez regulatora przypisywanej mu często w przeszłości i ciągle u nas (por. np. Bogusławski [2008]) funkcji substytutu konkurencji, czyli zdolności do odgadywania wyników działania rynku konkurencyjnego, gdyby taki mógł działać. Początkowo asymetria informacji postrzegana była jednowymiarowo jako stan niewiedzy regulatora o rzeczywistych kosztach i zyskach przedsiębiorstw będących pod jego nadzorem.

Przez długi okres standardowym rozwiązaniem tak rozumianego problemu niedostatku informacji było zwiększanie przez regulatora wymagań informacyjnych, co musiało skutkować rozbudową procedur regulacyjnych

i wzrostem kosztów regulacji, także i po stronie przedsiębiorstw. Procedury te służyły do zbierania informacji o poszczególnych aspektach funkcjonowania przedsiębiorstw i takiego jej przetwarzania, aby określić poziom tzw. uzasadnionych kosztów, w tym także kosztu kapitału, i na tej podstawie regulować ceny. Stąd też ten mechanizm regulacji określany był jako regulacja kosztowa, a jej najbardziej znaną formą była regulacja stopy zwrotu. Implikowany przez ten mechanizm wysoki stopień ingerencji regulatora w ekonomikę przedsiębiorstw i wzrost jej kosztów sprawił, że zaczęto określać ten typ regulacji jako twarda regulacja (*hard-handed*).

Chociaż stosowanie tego mechanizmu umożliwiała łagodzenie niedostatku informacji i dzięki temu ułatwiała regulatorowi zapobieganie uzyskiwaniu przez przedsiębiorstwa nadmiernie wysokich zysków, to z czasem zaczęto zdawać sobie sprawę, że asymetria informacji ma jeszcze jeden, bardzo ważny wymiar. Sprowadza się on do skądinąd oczywistej konstatacji, że po pierwsze, regulator – czytaj urzędnik siedzący przy biurku – zawsze z natury rzeczy będzie wiedział mniej niż przedsiębiorstwo o stanie jego ekonomiki, w tym zwłaszcza możliwościach jej poprawy oraz po drugie, kierownictwo regulowanych w sposób kosztowy przedsiębiorstw nie tylko nie ma powodów, aby tego rodzaju wewnętrzną, a więc niedostępną dla regulatora, wiedzę dzielić się z nim, ale także, aby czynić z niej użytek, czyli wykazywać się aktywnością zorientowaną na poprawę efektywności tego przedsiębiorstwa, tak jak to się dzieje w przypadku przedsiębiorstw poddanych silnej presji konkurencji.

Można zatem przyjąć, że asymetria informacji oznacza także istnienie w przedsiębiorstwach poddanych regulacji kosztowej niewykorzystywanych rezerw poprawy efektywności kosztowej, którą w teorii ekonomii już od lat 60. XX wieku określa się za Leibensteinem [1966] jako rodzaj efektywności X. Świadomość nieuchronności występowania tego rodzaju rezerw, tam gdzie stosowana jest regulacja kosztowa, przyczyniła się w latach 80. XX wieku do podjęcia intensywnych badań nad taką zmianą mechanizmów regulacyjnych, aby pobudzały one kierownictwa przedsiębiorstw do wykorzystania tych rezerw. W toku tych badań wyłoniło się wiele koncepcji oraz rozwiązań wprowadzanych do praktyki regulacyjnej⁷. Ich wspólnym mianownikiem było założenie, że aby uruchomić w przedsiębiorstwach bodźce do poprawy efektywności, regulacja musi umożliwiać przedsiębiorstwom uzyskiwanie przejściowo podwyższonych zysków. Zyski te należy traktować jako nagrodę za podjęty przez nie wysiłek proefektywnościowy [Joskow, 2006], który bez perspektywy uzyskania tej nagrody nie zostałby podjęty.

Oznaczało to zatem odejście od koncepcji regulacji kosztowej, a zwłaszcza regulacji stopy zwrotu, w ramach której wzrost zysków ponad poziom uznany przez regulatora w sposób *ex ante* za uzasadniony wymagał od niego podjęcia decyzji o stosownej obniżce cen. Na marginesie warto zauważyć, że w warunkach regulacji kosztowej przedsiębiorstwa – w najlepszym razie – nie

⁷ Szerzej o tym w krajowej literaturze pisze Szablewski [2003].

mają żadnego powodu, aby z własnej inicjatywy angażować się w przedsięwzięcia proefektywnościowe. Ponadto mając świadomość przewagi informacyjnej nad regulatorem mogą ją wykorzystywać i w praktyce wykorzystują do dezinformowania regulatora, aby w ten sposób uzyskiwać korzystne dla siebie, a najczęściej szkodliwe dla ich odbiorców, decyzje regulacyjne. Asymetria informacji stanowiła wreszcie jedną z najważniejszych przesłanek do powstania dobrze znanego w teorii i potwierdzonego przez badania praktykę regulacyjną zjawiska zawłaszczania regulacji (*regulatory capture*)⁸.

Niewątpliwie spośród wielu, stosowanych w praktyce⁹, koncepcji regulacji bodźcowej różniących się siłą, zakresem i kierunkiem bodźców proefektywnościowych, największe uznanie i najszerze zastosowanie zyskała koncepcja regulacji pułapowej, której autorstwo przypisywane jest Littlechildowi [1983], późniejszemu regulatorowi brytyjskiego sektora elektroenergetycznego oraz sektora gazu i osoby będącej do dzisiaj jednym z najbardziej uznanych i nadal kreatywnych autorytetów w zakresie teorii i praktyki regulacji ekonomicznej. To co jednak jest najważniejsze z punktu widzenia celu tego artykułu to konstatacja, że tam gdzie dokonano się przejście od regulacji kosztowej do regulacji bodźcowej, zwłaszcza w formie regulacji pułapowej, odnotowano niekiedy spektakularny wzrost efektywności kosztowej, co tym samym potwierdziło fakt istnienia w przedsiębiorstwach regulowanych kosztowo dużego marginesu możliwych do wykorzystania rezerw poprawy efektywności X.

Regulacja bodźcowa okazała się więc rozwiązaniem problemu tego wymiaru asymetrii informacji, który dotyczy naturalnej i nieprzezwyčajalnej na gruncie regulacji kosztowej przewagi informacyjnej przedsiębiorstw nad regulatorem. Wraz jednak z postępującą poprawą efektywności kosztowej przedsiębiorstw regulowanych bodźcowo i zawężającym się w związku z tym marginesem nieefektywności X – co zostało trafnie określone w literaturze przedmiotu jako proces wyciskania cytryny¹⁰ – coraz większą uwagę zaczęto przywiązywać do kolejnego wymiaru asymetrii informacji, jaką jest brak wiedzy regulatora o rzeczywistych preferencjach odbiorców.

Znaczenie tego wymiaru asymetrii dostrzeżono już wcześniej w związku z istnieniem zagrożenia, jakie z punktu widzenia bieżących i przyszłych interesów odbiorców rodzi się w sytuacji stosowania regulacji bodźcowej. Wyzwolenie w przedsiębiorstwach silnej motywacji do obniżania kosztów po to, aby w okresie obowiązywania wyznaczonego pułapu cen zwiększyć zyski, skutkować może bowiem dążeniem do wzrostu zysków w drodze obniżania jakości

⁸ Zainteresowanych aktualnym stanem wiedzy w tym zakresie warto odesłać do publikacji Dal Bo [2006]. W krajowej literaturze problem ten podjęty został szerzej w: Wojtkowska-Łodej, Graczyk, Szablewski [2016].

⁹ Szeroki przegląd tych rozwiązań zawiera książka Schmidta [2000].

¹⁰ Proces wyciskania cytryny dobrze ilustruje zmiana tempa poprawy efektywności kosztowej po wprowadzeniu regulacji pułapowej w brytyjskim sektorze dystrybucji energii elektrycznej. Po 11 letnim okresie spektakularnej redukcji kosztów – przeciętny roczny spadek kosztów operacyjnych wynosił 7.7% doprowadzając do 50% obniżki opłat za usługę dystrybucyjną – nastąpił gwałtowny spadek tempa redukcji tych kosztów [Buchanan, 2008].

(standardów obsługi odbiorców) oraz powstrzymywania się od niezbędnych inwestycji modernizacyjno-rozwojowych. Świadomość tego zagrożenia sprawiła, że regulatorzy zaczęli w sposób administracyjny określać wymagania w zakresie poziomu jakości oraz inwestycji. Ale pojawił się tu istotny z punktu widzenia regulacji cen problem związany z istnieniem wymienności (*trade-of*) między kosztami, poziomem jakości i rozmiarem inwestycji – im wyższy poziom jakości i rozmiar inwestycji, tym wyższy poziom kosztów, a więc i cen. Istnienie tego rodzaju wymienności powoduje zatem konieczność dokonywania wyboru odpowiedniej, czyli zgodnej z preferencjami odbiorców, kombinacji tych czynników. W warunkach samoregulacji rynkowej o wyborze tej kombinacji decydują sami odbiorcy, w warunkach regulacji kosztowej i bodźcowej, ale realizowanej w ramach dotychczasowej formy instytucjonalnej, decyzję tę podjąć musi regulator.

W teorii i praktyce regulacyjnej przez długi okres przyjmowano w związku z tym bezrefleksyjnie, że reprezentantem odbiorców w procesie regulacji jest regulator. Towarzyszyło temu, przyjmowane zwykle milcząco, założenie, że regulator posiada dostateczną wiedzę w zakresie rzeczywistej struktury potrzeb odbiorców. Narastająca świadomość o wątpliwej słuszności tego założenia skłoniła niektórych regulatorów sektorowych do uruchomienia w ramach procesu regulacyjnego różnych form konsultowania się regulatora z przedstawicielami odbiorców. Niezależnie od wyrażanej często bardzo krytycznej opinii o tej formie pozyskiwania przez regulatora wiedzy o preferencjach odbiorców – chodziło o zarzut, że funkcjonujące w tym zakresie organizacje słabo wywiązywały się z obowiązku reprezentowania interesu poszczególnych grup odbiorców i co więcej potrafiły generować wyższe koszty niż koszty funkcjonowania regulatora sektorowego [Ambler, Boy, 2010] – wskazywano jeszcze na jeden bardzo istotny argument, który podważał możliwość uzyskania przez regulatora w drodze konsultacji wiarygodnej informacji o rzeczywistych preferencjach odbiorców [Littlechild, 2008].

Argument ten akcentuje podstawową słabość metody konsultacji. Polega ona na tym, że jej stosowanie nie prowadzi do sytuacji, w której odbiorcy lub ich reprezentanci zostają zmuszeni do dokonywania realnego wyboru typu: wyższe koszty i ceny, ale za lepszy standard obsługi, którego zapewnienie często wymaga dodatkowych inwestycji – lub niższe ceny, ale także i standard. Brak konieczności dokonywania tego wyboru skłania bowiem odbiorców do prezentowania postaw roszczeniowych, czyli domagania się wyższego poziomu jakości oraz większych inwestycji i jednocześnie jak najniższej ceny. A zatem w modelu regulacji, w ramach którego preferencje odbiorców nie są konfrontowane z kosztami, jakie pociąga za sobą ich spełnianie, regulator podejmuje decyzje w imieniu odbiorców, dysponując niepełną i często zafałszowaną wiedzą o ich rzeczywistych preferencjach. Stąd też – jak ujmuje to Littlechild – „decyzje te nie odzwierciedlają interesów odbiorców, tak jak widzą je sami odbiorcy” [Littlechild, 2008]. Pojawiająca się tu asymetria informacji nie może więc być przełamana dopóki regulacja nie będzie tworzyć warunków pełnego *quasi* rynku, czyli uaktywniać także i odbiorców w pro-

cesie kształtowania rozwiązań regulacyjnych i czynić ich odpowiedzialnymi za dokonywane przez nich wybory.

Dlaczego regulacja negocjacyjna?

Powyższe rozważania stanowią teoretyczny kontekst dla szybko rosnącego w ostatnich latach zainteresowania modelem regulacji, którego początki sięgają wczesnych lat 60. XX wieku, i który od dłuższego czasu dominuje w amerykańskiej praktyce regulacji sieciowych sektorów, a od niedawna także i sektorów kanadyjskich. Chodzi tu o model regulacji zwany w tych krajach jako *negotiated settlements*, który realizuje w praktyce koncepcję regulacji opartej na idei *quasi* rynku, na długo zanim ta koncepcja wyłoniła się jako teoretyczna alternatywa dla dotychczasowej formy regulacji zinstytucjonalizowanej. /

Nie wchodząc w szczegóły¹¹, w ramach tego modelu – który w obu wymienionych tu krajach ma już cechy modelu dojrzałego – kluczowym elementem procesu regulacyjnego są negocjacje toczone między przedsiębiorstwem a jego odbiorcami lub ich reprezentantami. W ich toku dochodzi do zawarcia porozumienia określającego podstawowe wymagania i ograniczenia, jakim podlegać będzie działalność przedsiębiorstwa. O ile więc w konwencjonalnym modelu regulacji określenie tych wymagań w formie decyzji regulacyjnej jest domeną regulatora, który czyni to w procesie pozyskiwania informacji, głównie od przedsiębiorstw, oraz ich przetwarzania na potrzeby podjęcia decyzji regulacyjnej, o tyle w modelu regulacji negocjacyjnej jego rola polega na: a) tworzeniu warunków umożliwiających uruchomienie efektywnych negocjacji, b) dokonywaniu oceny ich przebiegu c) podejmowaniu na jej podstawie decyzji, czy akceptuje osiągnięte porozumienie, czy też decyduje się na przeprowadzenie standardowego postępowania, na podstawie którego sam określa te wymagania oraz d) podjęciu tego postępowania w przypadku, gdy negocjacje nie zakończyły się porozumieniem.

Co ciekawe, mimo tak silnej ekspozycji tego modelu w praktyce regulacyjnej obu tych krajów¹², jeszcze do początku XXI wieku pozostawał on praktycznie poza przedmiotem zainteresowania środowisk ekonomicznych, w tym zwłaszcza amerykańskich, zajmujących się teorią i praktyką regulacji ekonomicznej¹³. Należy podkreślić, że główną rolę w wprowadzeniu problematyki

¹¹ Model ten odznacza się pewnymi różnicami w praktyce amerykańskiej i kanadyjskiej. Zainteresowanych pogłębioną analizą działania tego rodzaju regulacji w obu krajach warto odesłać do trzech publikacji: Littlechild [2009b, 2012a] oraz Doucet i Littlechild [2009].

¹² W praktyce regulacji amerykańskiej energetyki przez FERG zdecydowana większość postępowań taryfowych już dawna rozstrzyganych jest w drodze negocjacji. Podobny trend występuje także i w kanadyjskiej praktyce regulacji sektora energetycznego.

¹³ Trzeba tu natomiast dodać, że jak podkreślają Doucet i Littlechild [2006] od dawna sporą aktywnością w zakresie analizy i oceny doświadczeń regulacji wykorzystującej mechanizmy negocjacyjne wykazywało się środowisko amerykańskich prawników i dorobek tego środowiska stanowił ważny punkt odniesienia dla rozwijającej się właśnie dyskusji o ekonomicznych implikacjach i potencjale wdrożeniowym tego rodzaju mechanizmów.

regulacji wykorzystującej mechanizmy negocjacyjne do dyskursu o teoretycznych przesłankach, ocenie doświadczeń stosowania tego rodzaju rozwiązania regulacyjnego oraz możliwościach i zasadności jego implementowania do praktyki regulacyjnej innych krajów odegrał ponownie Littlechild. Wyrażane w jego licznych, datujących się od 2002 roku, publikacjach przekonanie o zaletach tego rodzaju podejścia do regulacji jest na tyle silne, że – jak przyznał – gdyby wiedział o nim w 1983 roku, kiedy rekomendował rządowi brytyjskiemu model regulacji bodźcowej dla prywatyzowanego wówczas sektora telekomunikacyjnego, to uczyniłby właśnie to podejście podstawą swojej propozycji [Littlechild, 2014b].

Zaangażowanie się Littlechilda w promocję regulacji negocjacyjnej wynikało z dwóch kategorii przesłanek. Po pierwsze, było ono zrozumiałe biorąc pod uwagę jego zdecydowanie krytyczne podejście do koncepcji regulacji jako substytutu rynku. Występując z pozycji ekonomii austriackiej, w której rynek traktuje się jako mechanizm odkrywania nowej wiedzy, wykluczał on więc możliwość, aby regulator był w stanie w sposób *ex ante* określić wynik działania hipotetycznego rynku¹⁴. Jak podkreśla w wielu cytowanych już wcześniej swoich publikacjach, doskonalenie procesu regulacyjnego, w warunkach nieprzewidywalnego braku dostatecznej wiedzy regulatora, wymaga więc przejścia do koncepcji regulacji, w ramach której regulator zamiast zastępować rynek ułatwia działanie rynkowego procesu odkrywania wiedzy przez tworzenie warunków dla zaistnienia interakcji między stroną podażową (przedsiębiorstwem) i popytową. Taką interakcję zapewnia wprowadzenie do procesu regulacyjnego mechanizmu negocjacyjnego.

Druga kategoria przesłanek akcentuje aplikacyjny charakter walorów regulacji negocjacyjnej, które w większości mogą stanowić remedium na mankamenty scentralizowanego modelu regulacji sektorowej. Littlechild odwołuje się tutaj do własnych badań nad doświadczeniami amerykańskimi i kanadyjskimi a także wykorzystuje dorobek amerykańskich autorów, w tym zwłaszcza wywodzących się ze środowiska prawniczego, oraz praktyków uczestniczących w negocjowaniu rozwiązań regulacyjnych. Przedstawiony przez niego katalog zalet regulacji negocjacyjnej stanowi podstawowy punkt odniesienia w toczącej się obecnie dyskusji na temat możliwości wprowadzenia tej koncepcji regulacji do praktyki regulacyjnej innych krajów.

Nie przesądzając o wadze poszczególnych, omawianych dalej zalet, warto najpierw zwrócić uwagę na spowodowane wprowadzeniem regulacji negocjacyjnej pozytywne konsekwencje zmiany charakteru więzi w układzie przedsiębiorstwo, jego odbiorcy oraz regulator. Scentralizowany tryb kształtowania

¹⁴ Chodzi tu o to, że zgodnie z podejściem ekonomii austriackiej, skala tkwiących w przedsiębiorstwach regulowanych kosztowo rezerw wzrostu efektywności nie ogranicza się tylko do tych, które są znane ich menedżerom, ale obejmuje także ten rodzaj rezerw, które zostają odkrywane przez nich dopiero wtedy, gdy pod wpływem presji konkurencji rynkowej lub bodźców regulacyjnych podejmują proefektywnościową działalność. Szerzej o tym Littlechild [2008, 2009a, 2009d, 2014a].

i podejmowania decyzji, który charakteryzuje dotychczasowy model zinstytucjonalizowanej regulacji, w sposób naturalny prowadzi do wykształcenia się pionowego typu więzi. Scedowanie wszystkich uprawnień w tym zakresie na regulatora sprawia, że zanika potrzeba bezpośrednich kontaktów między przedsiębiorstwami i ich odbiorcami na rzecz kontaktów obu stron bezpośrednio z regulatorem, które każda z nich uważa jako bardziej skuteczny sposób osiągania własnych celów. Dominacja więzi pionowych prowadzi do powstania dwóch problemów.

Po pierwsze, utrwała naturalny konflikt interesów między przedsiębiorstwami i ich odbiorcami. Brak poziomych kontaktów uniemożliwia bowiem uruchomienie procesu wzajemnego poznawania swoich racji oraz ograniczeń i szukania w związku z tym rozwiązań, które by godziły te racje i uwzględniały istniejące ograniczenia. Po drugie, fakt że obie strony koncentrują swoją aktywność na uzyskaniu od regulatora jak najbardziej korzystnych dla siebie decyzji prowadzi zwykle do podejmowania przez obie strony działań lobbingsowych wykorzystując w tym celu zarówno media, jak i polityków. Stąd też sposób podejmowania przez niego decyzji nie może być wolny od pozamerytorycznych uwarunkowań i presji.

W tym kontekście należy widzieć potwierdzone przez praktykę zalety regulacji negocjacyjnej. Skłania ona przedsiębiorstwa do reorientowania się na potrzeby odbiorców oraz uświadamia odbiorcom granice ich żądań wobec przedsiębiorstw. Sprzyja to poprawieniu wzajemnego zrozumienia dla argumentów drugiej strony, zwiększa stopień wzajemnego zaufania i prowadzi do łagodzenia konfliktu interesów. W tych warunkach łatwiejsze jest osiągnięcie kompromisowych rozwiązań, które stanowią podstawę decyzji regulatora [Doucet, Littlechild, 2006]. Ten tryb przygotowania decyzji regulacyjnych pozwala uwalniać proces regulacyjny od – w zasadzie nieuchronnych w warunkach scentralizowanej regulacji – zagrożeń związanych z lobbingsiem różnych grup interesariuszy regulacji, czy też jego upolitycznieniem, a także usuwać przesłanki do kwestionowania jego decyzji.

Inną ważną zaletą regulacji negocjacyjnej upatruje się w tym, że umożliwia ona stosowanie w procesie regulacyjnym zróżnicowanych mechanizmów regulacyjnych, w tym także innowacyjnych w tym zakresie rozwiązań. Trzeba pamiętać, że model regulacji scentralizowanej cechuje uniformizacja mechanizmu regulacyjnego. A zatem w ramach tego modelu nie ma praktycznie możliwości dostosowania tego mechanizmu do specyfiki popytowej i popytowej strony regulowanego rynku, w tym zwłaszcza do lokalnych uwarunkowań działania i struktury preferencji poszczególnych przedsiębiorstw i ich odbiorców. Wynika to z dwóch powodów. Pierwszy z nich dotyczy istnienia asymetrii informacji, czyli braku dostatecznej wiedzy regulatora o specyfice poszczególnych rynków, drugi zaś z obawy o kierowane pod jego adresem zarzuty o nierówne traktowanie w przypadku gdyby chciał różnicować formę mechanizmu regulacyjnego.

Tego rodzaju słabość regulacji scentralizowanej wyklucza więc możliwość wyboru – spośród znanego, bardzo bogatego już zbioru rozwiązań, zwłaszcza

w zakresie regulacji bodźcowej¹⁵ – tych które najlepiej realizują interesy przedsiębiorstw i odbiorców, a także testowania ich przydatności. Co więcej, wyklucza ona także możliwość wyłaniania się nowych rozwiązań, które po potwierdzeniu swojej przydatności mogłyby przyczyniać się do rozwoju teorii i praktyki regulacji. Praktyka działania regulacji negocjacyjnej w USA i Kanadzie w pełni potwierdziła, że cechuje ją elastyczność w doborze mechanizmów oraz innowacyjność w szukaniu rozwiązań, które najlepiej odpowiadają interesom obu stron procesu negocjacyjnego. Warto tu podkreślić, że ta cecha regulacji negocjacyjnej bardzo ułatwiła wprowadzenie do praktyki regulacyjnej obu tych krajów mechanizmów bardziej agresywnej regulacji bodźcowej, na przykład w formie pułapu cenowego. Ich wprowadzanie było bowiem blokowane przez obowiązujące regulatorów ramy prawne, które nakładały na nich wymóg, aby w przypadku, gdy uzyskiwana przez przedsiębiorstwo stopa zwrotu od zainwestowanego kapitału wzrosła ponad zatwierdzony przez nich poziom, uruchomić nowe postępowanie taryfowe, niezależnie od przyczyn, które złożyły się na ten wzrost.

Warto tu poczynić jeszcze jedną uwagę. Dotyczy ona problemów, na jakie napotyka wprowadzanie regulacji pułapowej w modelu regulacji, w którym podmiotowa rola przypisana jest wyłącznie do regulatora. Ponosi on tu bowiem pełną odpowiedzialność za podejmowane przez siebie decyzje, a zatem musi liczyć się z ich kontestowaniem zarówno przez przedsiębiorstwa, jak i odbiorców. W przypadku tych drugich, stopień kontestacji znacząco rośnie, wówczas, gdy wraz ze wzrostem cen rosną także zyski przedsiębiorstw. Jak pokazuje praktyka regulacyjna, pojawia się tu bowiem bariera braku społecznej akceptacji dla zwiększonych zysków, nawet jeśli są one, zakładaną w ramach regulacji bodźcowej, nagrodą za poprawę efektywności kosztowej. Wynika to z faktu, że do opinii słabo przebija się argument, że w ramach regulacji bodźcowej wzrost zysków ma charakter przejściowy i jest rodzajem ceny, jaką trzeba zapłacić za istnienie asymetrii informacji na niekorzyść regulatora, po to aby w dłuższym okresie pełnym i trwałym beneficjentem uzyskanym w ten sposób redukcji kosztów stali się odbiorcy¹⁶.

Istnienie tej bariery wymaga więc od regulatora wykazania się zdolnością do oparcia się nie tylko presji opinii publicznej domagającej się natychmiastowej reakcji regulatora, która doprowadziłaby do odebrania tych zysków, ale także presji wywieranej przez władze rządowe, które zwykle nie są obojętne wobec narastającego niezadowolenia społecznego. Stopień odporności regulatora na tego rodzaju presję decyduje bowiem o sile proefektywnościowych bodźców wyzwalanych przez ten rodzaj regulacji, bez uruchomienia których nie uda się uzyskać korzystnej dla odbiorców redukcji kosztów. Warto

¹⁵ W ramach tylko regulacji pułapowej mogą na przykład występować różnice w zakresie długości okresu regulacji, sposobu stosowania parametru X, czy też uwzględniania innych jeszcze parametrów korygujących pułap cenowy lub pułap przychodów.

¹⁶ Szerzej o tej barierze i jej konsekwencjach w odniesieniu do regulacji brytyjskiej energetyki, a także o krajowym kontekście tego problemu w: Szablewski [2012, 2016a].

tu tylko zasygnalizować, że bariera ta może zaznaczać się szczególnie silnie w krajach, w których autonomiczny względem władzy politycznej status regulatora nie jest jeszcze na tyle ugruntowany, aby byłby on w stanie oprzeć się zwłaszcza presji politycznej.

Wskazuje to na kolejną bardzo istotną zaletę regulacji negocjacyjnej. Fakt, że wdrażanie regulacyjnych mechanizmów bodźcowych dokonuje się w wyniku negocjacji, a więc przy aprobachie strony reprezentującej odbiorców, w sposób niejako naturalny uwalnia regulatora od zagrożeń związanych z istnieniem wspomnianej wyżej bariery społecznej. Świadczy o tym wypowiedź jednego z prawników amerykańskich posiadającego doświadczenia reprezentowania odbiorców w negocjacjach taryfowych, który stwierdził, że skłonność do wypełniania warunków zawartego porozumienia jest daleko większa, niż w przypadku gdyby tego rodzaju warunki były wynikiem decyzji regulatora (pod. za Doucet i Littlechild [2006]).

Do niewątpliwie najważniejszych zalet regulacji negocjacyjnej, podnoszonych – co należy podkreślić – przez amerykańskich autorów i praktyków, do których odwołują się Doucet i Littlechild [2006], należy jej zdolność do znajdowania rozwiązań, które są lepsze zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstwa, jak i jego odbiorców. Trzeba pamiętać, że między obydwoma stronami istnieje oczywisty konflikt interesów, a zatem każde rozwiązanie regulacyjne zawsze jest rodzajem kompromisu, w wyniku którego obie strony ponoszą pewne straty. Przewaga regulacji negocjacyjnej polega na tym, że w przypadku, gdy to regulator podejmuje decyzje, „strony nie mają kontroli nad tym co tracą. W procesie negocjacyjnym każda strona wybiera te spośród jej żądań, z których jest w stanie zrezygnować po to, aby zyskać coś więcej” [Doucet, Littlechild, 2006]. Jak podkreśla w związku z tym Wang [2004], fakt, że obie strony samodzielnie dokonują tego rodzaju wyborów sprawia, że osiągnięte w tym trybie porozumienie, przedstawiane później regulatorowi do zatwierdzenia, lepiej realizuje interesy obu stron, niż decyzja podejmowana wyłącznie przez regulatora.

Aby podkreślić wagę tej zalety, Littlechild [2009c] zauważa, że jest ona ważniejsza, od tej, do której także przywiązywane jest duże znaczenie, a mianowicie, że regulacja negocjacyjna pozwala zmniejszać tzw. uciążliwość regulacji (*regulatory burden*), czyli przede wszystkim obniżać koszty procedowania postępowań taryfowych w stosunku do kosztów, jakie implikuje tradycyjny model regulacji stosowany w USA i Kanadzie, i tym samym ułatwia odchodzenie od twardego typu regulacji w kierunku luźnego typu (*light-handed regulation*). Przywiązywanie wagi do kosztowego aspektu regulacji negocjacyjnej nie dziwi jednak, jeśli uwzględnić notowany w tych krajach rozmiar kosztów standardowego, w ramach tego modelu, procesu regulacyjnego. Na koszty te składa się zarówno długi okres procedowania poszczególnych postępowań, jak i nakładany na regulatora wymóg przeprowadzenia, w przypadku każdego postępowania, bardzo szerokiego zakresu szczegółowych analiz poprzedzających podjęcie decyzji.

Według przeprowadzonych przez Wanga [2004] badań, czas trwania 41 zbadanych przez niego w latach 1994–2000 przypadków postępowań rozstrzygniętych w trybie negocjacyjnym, dotyczących amerykańskich przedsiębiorstw, czas ich trwania nie przekraczał jednego roku, podczas gdy czas procedowanie postępowań taryfowych w standardowym trybie mógł sięgać do 3 a nawet 5 lat. Jak podaje Wang [2004], ta sama prawidłowość odnotowana została w 1980 roku przez FERC¹⁷, w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego. Według podanych w 1980 roku przez tego regulatora danych, przeciętny czas trwania postępowań taryfowych procedowanych w trybie negocjacyjnym wynosił w tym sektorze 14 miesięcy, podczas gdy ich procedowanie w trybie standardowym trwało 50 miesięcy. Skrócenie czasu postępowań taryfowych stwierdzili również Doucet i Littlechild [2006] badając funkcjonowanie regulacji negocjacyjnej w Kanadzie.

Szczególnie interesujący jest ten drugi czynnik kosztotwórczy. Chodzi o to, że w amerykańskim modelu regulacji, w którym postępowanie taryfowe przebiega w trybie postępowania sądowego (*litigation process*), podjęcie decyzji musi być poprzedzone szczegółową analizą wszystkich aspektów funkcjonowania przedsiębiorstw z perspektywy kryterium „*just and reasonable*”, czyli że przyjęte przez regulatora rozwiązanie regulacyjne musi być sprawiedliwe i rozsądne. Przeprowadzenie tej analizy warunkuje więc ważność decyzji regulatora. W przypadku bowiem odwołania się od tej decyzji może zostać ona zakwestionowana na podstawie argumentu nierzetelnego – z punktu widzenia tego kryterium – sposobu przeprowadzania analizy [Wang, 2004].

Warto tu odnotować zmianę, która dokonana się w amerykańskim i kanadyjskim modelu regulacji, jeśli chodzi o sposób oceny przez regulatora zawartego w trybie negocjacyjnym i przedstawionego mu do zatwierdzenia porozumienia. O ile wcześniej porozumienie to oceniane było pod względem stopnia, w jakim jego zawartość spełnia wymagania, które uwzględniane są w trakcie oceny wniosku taryfowego procedowanego w sposób tradycyjny, o tyle obecnie podstawą oceny jest przede wszystkim analiza przebiegu procesu negocjacyjnego. W podejściu tym chodzi o stwierdzenie, czy w trakcie negocjowania danego porozumienia po pierwsze, wszystkie strony miały możliwość zaprezentowania swoich interesów oraz po drugie, czy zostały one w sposób właściwy wzięte pod uwagę i uwzględnione w finalnym porozumieniu (por. Littlechild [2009d]).

Wątpliwości wobec transferowalności doświadczeń

Zaprezentowana powyżej pozytywna ocena amerykańskich doświadczeń w zakresie regulacji negocjacyjnej nie może przesłonić faktu, że ten model regulacji może i wzbudza liczne wątpliwości. Wynikają one z dwóch powodów. Po pierwsze, trzeba uwzględnić, że wiedza o doświadczeniach amerykańskich

¹⁷ Federalna Komisja Regulacji Energetyki.

kańskich jest w innych krajach, z wyłączeniem Wielkiej Brytanii i Australii, ciągle jeszcze co najmniej mocno ograniczona. W przypadku braku dostatecznej wiedzy w tym zakresie, wątpliwości, czy wręcz sprzeciw wobec tego kierunku reform wydają się wręcz naturalne, zwłaszcza w tych gremiach, które zajmują się problematyką regulacji ekonomicznej. Trzeba bowiem pamiętać, że niekwestionowana do niedawna koncepcja regulacji ekonomicznej ufundowana była na założeniu, że ze względu na siłę monopolu naturalnego dostawcy, odbiorcy nie są w stanie wynegocjować rozsądnego z ich punktu widzenia rozwiązania. Ich wybór ogranicza się bowiem do alternatywy: zgody na warunki proponowane przez dostawcę lub rezygnacji z zaspokojenia potrzeby. Ponieważ chodzi tu o potrzeby o charakterze podstawowym, których zaspokojenie jest niezbędne na danym etapie rozwoju cywilizacyjnego, stąd też interes publiczny wymaga, aby powołać organ władzy regulacyjnej z zadaniem ochrony odbiorców przed nadużywaniem siły rynkowej dostawcy.

Ale wątpliwości wyrażane są także przez tych, którzy znają pozytywne doświadczenia amerykańskie. W tym przypadku ich źródłem jest brak pewności, co do skutecznego transferu rozwiązań amerykańskich do regulacyjnych realiów innych krajów. Kwestia ta została szerzej podjęta przez Shuttlewortha i Rosenzweiga [2008] na zlecenie jednego z podmiotów brytyjskiego rynku energetycznego (EDFu)¹⁸. U podstaw ich krytycznej oceny, co do możliwości implementowania regulacji negocjacyjnej leżały dwa argumenty akcentujące specyfikę warunków, które zadecydowały o skuteczności rozwoju efektywnej regulacji negocjacyjnej w USA.

Po pierwsze, zwracali oni uwagę, że jej wprowadzenie możliwe było dzięki dokonaniom w USA jeszcze w latach 40. XX wieku reformom w zakresie instytucjonalnych uwarunkowań działania organów władzy publicznej, które najogólniej rzecz ujmując zmierzały do uproszczenia procedur decyzji administracyjnych podejmowanych przez te władze¹⁹. Po drugie, obaj autorzy wskazywali na znaczenie silnie utrwalonej w USA praktyki działania regulacji stopy zwrotu. W ich przekonaniu wzmacniała ona motywację przedsiębiorstw i ich odbiorców do podejmowania negocjacji. Obie strony były bowiem świadome, na jaki rodzaj decyzji regulatora mogą liczyć, a zatem decydowały się one na negocjacje licząc, że ich wynik będzie bardziej korzystny. Mimo sceptycyzmu nie wykluczali oni jednak możliwości jej efektywnego zastosowania w warunkach brytyjskiej regulacji, ale pod warunkiem dokonania wskazanych przez nich zmian, które dotyczyłyby stosowanych przez regulatora procedur.

Kwestia wątpliwości i rodzajów ryzyka związanych z implementowaniem regulacji negocjacyjnej, a także możliwości radzenia sobie z nimi w sposób

¹⁸ Zlecenie to zostało złożone w związku ze zgłoszoną – w toku zainicjowanej przez brytyjskiego regulatora dyskusji o kierunku reformowania modelu regulacji sektorów energetycznych – przez Littlechilda propozycją, aby w tworzeniu tego modelu uwzględnić amerykańskie doświadczenia regulacji negocjacyjnej.

¹⁹ Szerzej o tych reformach pisał Burns [1988]. W krajowej literaturze szerzej o nich pisał Szablewski [2015].

szczególnie intensywny, podejmowana jest jak dotąd w dwóch krajach, a mianowicie w Wielkiej Brytanii i Australii. W obu tych krajach punktem odniesienia do dyskusji o potencjalnych tu zagrożeniach są już podjęte w niektórych sektorach reformy wprowadzające elementy regulacji negocjacyjnej (chodzi zwłaszcza o Wielką Brytanię²⁰), jak i znajdujące się w zaawansowanej fazie plany wejścia na drogę tego rodzaju reform w innych sektorach. W coraz liczniejszych już opracowaniach o charakterze eksperckim (por. np. *A summary of evidence...* [2013] i *The potential for...* [2015]) sporządza się katalog wątpliwości wyrażanych przez grona interesariuszy regulacji takich jak sami regulatorzy i personel organów regulacyjnych, różne kategorie przedsiębiorstw, zwłaszcza jeśli chodzi o ich rozmiar, a także różne środowiska odbiorców i organizacje statutowo odpowiedzialne za ochronę ich interesów i wreszcie środowiska eksperckie. Wątpliwości te można sprowadzić do 3 rodzajów: po pierwsze, że osiągnięte w trybie negocjacyjnym porozumienie może nie spełniać kryterium ochrony interesu publicznego, po drugie, że tryb negocjacyjny nie zapewnia dostatecznej transparentności, która jest niezbędna do oceny zasadności osiągniętego porozumienia oraz po trzecie, że znajdowanie rozwiązań regulacyjnych w drodze negocjacji może pociągać za sobą wzrost kosztów regulacji w stosunku regulacji prowadzonej w sposób tradycyjny.

Pierwsza wątpliwość uzasadniana jest w różny sposób. Zwraca się tu przede wszystkim uwagę na zagrożenie polegające na zdominowaniu procesu negocjacyjnego przez najsilniejsze grupy interesów. Chodzi tu nie tylko o oczywiste tu ryzyko dominacji samego przedsiębiorstwa, ale także dominacji po stronie odbiorców, która może być sprawowana przez grupę największych odbiorców kosztem mniejszych i najmniejszych, czyli przede wszystkim gospodarstw domowych. Jak podkreśla Littlechild [2011], to właśnie w odniesieniu do tego drugiego rodzaju dominacji najsilniej artykułowana jest obawa o negatywne skutki regulacji negocjacyjnej. Obawę tę uzasadnia się dwoma argumentami, a mianowicie po pierwsze, trudnością w zapewnieniu właściwej reprezentacji interesów, w tym szczególnie najmniejszej grupy odbiorców, zwłaszcza tam, gdzie nie ma skutecznie działających instytucji ochrony ich interesów oraz po drugie, niedostatecznym potencjałem negocjacyjnym tej grupy.

Problem reprezentatywności wynika z dużej liczby małych odbiorców, ich rozproszenia i trudności w zapewnienie wewnętrznej komunikacji. Z kolei za drugim argumentem kryje się przekonanie, że mali odbiorcy nie dysponują odpowiednim potencjałem negocjacyjnym z powodu asymetrii informacji oraz braku kwalifikacji i środków niezbędnych do przetwarzania informacji potrzebnych do efektywnego udziału w negocjacjach w stopniu zapewniającym właściwą reprezentację ich interesów. Będzie to powodować przyjmowanie rozwiązań, w których nie będzie zachowana właściwa równowaga interesów, ze szkodą dla interesów mniejszych odbiorców.

²⁰ W kraju tym tego rodzaju rozwiązania regulacyjne określa się dwoma terminami: konstruktywne zaangażowanie (*constructive engagement*) lub zaangażowanie odbiorców (*consumer engagement*).

Innym aspektem problemu niewłaściwego zrównoważenia interesów odbiorców jest niebezpieczeństwo, że będą oni przedkładać interesy bieżące nad długookresowym interesem, co będzie uderzać w przyszłych odbiorców. Kwestia ta została szerzej podjęta przez Fellowsa [2011], i co ważne, odnosiła się do doświadczeń regulacji negocjacyjnej w USA i Kanadzie. Autor postawił pytanie, co jest źródłem korzyści odbiorców, które eksponuje się jako ważna zaleta regulacji negocjacyjnej, i które sprowadzają się do uzyskanej w toku negocjacji zgody przedsiębiorstw na obniżenie cen lub ich zamrożenie. Czy więc wynikają one z niższych kosztów negocjowania porozumień akceptowanych przez regulatora, w stosunku do postępowań taryfowych procedowanych w sposób tradycyjny, lub poprawy efektywności kosztowej przedsiębiorstwa, jak uważają zwolennicy regulacji.

Według Fellowsa, przeprowadzone przez niego badania wybranych przypadków postępowań taryfowych rozstrzygniętych w trybie negocjacyjnym wskazują, że ważnym elementem porozumień taryfowych była decyzja o odłożeniu amortyzacji, co w istocie oznacza przesunięcie kosztów na przyszłych odbiorców, a więc tych, którzy z oczywistych względów nie są sygnatariuszami takich porozumień. W związku z omawianym tu zagrożeniem braku właściwego zrównoważenia interesów wysuwa się jeszcze jedną wątpliwość. Chodzi mianowicie o to, czy biorąc pod uwagę głębokie różnice interesów poszczególnych grup odbiorców w ogóle możliwe będzie ich uzgodnienie w stopniu zapewniającym prowadzenie negocjacji i osiągnięcie akceptowanego przez wszystkie grupy porozumienia. Kryje się za tym dodatkowe pytanie, czy możliwe jest zatwierdzenie przez regulatora porozumień, co do których pewne grupy lub grupa odbiorców zgłasza zastrzeżenia, czy też otwarcie je kwestionuje²¹.

Drugi rodzaj wątpliwości, który dotyczy braku transparentności procesu kształtowania rozwiązań regulacyjnych w drodze negocjacji, także odnosi się do realiów regulacyjnych USA i Kanady, i tam jest ona podnoszona. Chodzi o to, że tradycyjny tam sposób procedowania regulacyjnego ma charakter postępowania *quasi* sądowego, którego przeprowadzenie poprzedza podjęcie przez regulatora decyzji. W toku tego postępowania jego uczestnicy mają możliwość przedstawienia swoich stanowisk i argumentacji w odniesieniu do wszystkich aspektów finalnej decyzji regulatora. Co więcej, na regulatora nałożony jest obowiązek uzasadnienia swojej decyzji, od której przysługuje przedsiębiorstwu odwołanie do sądu, który ponownie analizuje cały „materiał dowodowy” z punktu widzenia pytania, czy decyzja ta jest *fair and reasonable*. Tego rodzaju transparentność traktuje się jako standardowy wymóg w ramach tradycyjnej regulacji.

Z tym otwartym dla opinii publicznej tradycyjnym sposobem regulacji przedsiębiorstw, kontrastuje jednak po pierwsze, sposób w jaki prezentowane

²¹ Kwestia ta już dawna jest przedmiotem ciekawej dyskusji, w której przeważa pogląd, że pod pewnymi warunkami regulator może akceptować porozumienia niejednoznaczne (szerzej o tym Szablewski [2016a]).

jest wynegocjowane porozumienie – ponieważ z reguły znaczące jego części mają charakter niejawnny oraz po drugie, sposób w jaki osiąga się porozumienie – często jest ono bowiem rodzajem pakietu wzajemnych ustępstw czynionych dla osiągnięcia ważnych dla obu stron korzyści. Stąd też wynegocjowane porozumienia określa się mianem czarnych skrzynek [Littlechild, 2012a]. Ten sposób osiągania porozumienia ma znaczenie, jeśli chodzi o wyjaśnienie innej jeszcze wątpliwości dotyczącej regulacji negocjacyjnej, a mianowicie, że przedsiębiorstwa nie będą skłonne godzić się na większe ustępstwa na rzecz odbiorców od tych, do których zmuszałaby ich decyzja regulatora. Fakt, że porozumienia są rodzajem pakietu wzajemnych ustępstw oznacza, że przedsiębiorstwa po pierwsze, mogą w ten sposób uzyskać takie warunki porozumienia, na które zgody nie mógłby wyrazić regulator, po drugie, osiągnąć inne jeszcze korzyści, jak poprawa relacji z odbiorcami, co jest ważne dla polepszenia wizerunku firmy, czy też zmniejszenie kosztów regulacji, ponoszonych wcześniej w związku z koniecznością utrzymywaniem infrastruktury niezbędnej do obsługi tradycyjnego sposobu procedowania postępowań taryfowych.

Obie podniesione tu kwestie – reprezentatywności i transparentności – uważane są przez tych, którzy je podnoszą za ważne zarówno z punktu widzenia zapewnienia procesowi regulacji znamion prawomocności (*legitimacy*), jak i umacniania zaufania, że sposób regulacji gwarantuje właściwą ochronę interesów odbiorców, ale także i przedsiębiorstw, bowiem ich kondycja finansowa warunkuje stopień, w jakim będą one w stanie zaspokajać potrzeby odbiorców. Przekonanie o prawomocności i poczucie zaufania sprzyja stabilizacji reżimu regulacyjnego, obniża ryzyko regulacyjne i tym samym koszt kapitału, który ze względu na strukturę kapitału w przedsiębiorstwach regulowanych (wysoki udział kapitału stałego) ma znaczenie dla poziomu kosztu całkowitego.

Wreszcie trzecia z wymienionych wątpliwości wyrażanych wobec regulacji negocjacyjnej dotyczy możliwości zwiększenia kosztów regulacji. Wynikać to ma z duplikacji aktywności regulacyjnych, która może się pojawić albo w przypadku dużej liczby nieudanych negocjacji, co wymaga uruchomienia konwencjonalnej procedury, lub w przypadku, jeśli regulator niezależnie od trwania procesu negocjacyjnego będzie prowadził własną analizę według konwencjonalnych procedur. Wzrost kosztów regulacji może być także spowodowany istnieniem po stronie odbiorców dużego zróżnicowania interesów wymagających uwzględniania w procesie negocjacyjnym, które pociąga za sobą wzrost liczby uczestników negocjacji. Podnosząc argument zwiększonych kosztów regulacji jednak się podkreśla, że – biorąc pod uwagę znane już doświadczenia wprowadzania tego rodzaju regulacji – może on dotyczyć tylko pierwszego okresu, kiedy prowadzi się prace nad koncepcją wdrożenia tego rozwiązania, i kiedy rozpoczyna się jego funkcjonowanie.

Warto zwrócić uwagę, że autorzy, którzy odnotowują istnienie wspomnianych wyżej wątpliwości i rodzajów ryzyka związanych z implementacją regulacji negocjacyjnej, czynią to nie po to, aby dyskwalifikować ten rodzaj regu-

lacji jako możliwą alternatywę dla innych krajów, zwłaszcza że – jak sami podkreślają – większość z tych wątpliwości nie tylko nie znajduje potwierdzenia w praktyce amerykańskiej i kanadyjskiej, ale także nie potwierdzają ich pierwsze, znane już w doświadczenia z funkcjonowaniem mechanizmów negocjacyjnych, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii. Szczególnie przemawiającym argumentem jest tu fakt, że nawet jeśli proces wdrożeniowy nie przebiega bez problemów i krytycznych uwag stron uczestniczących w negocjacjach, to nie jest to w ich przekonaniu argument za powrotem do tradycyjnego modelu regulacji.

Intencja, która dominuje wśród autorów coraz liczniejszych opracowań poświęconych analizie aplikacyjnych aspektów tego kierunku reform regulacyjnych, sprowadza się natomiast do zaakcentowania, że transfer rozwiązań działających w USA i Kanadzie do realiów prawno-regulacyjnych innych krajów nie może dokonać się w sposób mechaniczny. Musi on być poprzedzony szeroko zakrojonymi przygotowaniem, które muszą być podjęte zarówno przez regulatora, jak i obie, uczestniczące w negocjacjach, strony i dokonywać się jako proces, w którym, uwzględniając specyfikę poszczególnych krajów i sektorów, wprowadza się stopniowo elementy regulacji negocjacyjnej, często w zmodyfikowanej w stosunku do amerykańskiego pierwowzoru formie. Nie wchodząc w szczegóły funkcjonujące już w praktyce pozaamerykańskiej, rozwiązania różnią się zwłaszcza zakresem kwestii, które są przedmiotem negocjacji, sposobem reprezentacji interesów odbiorców oraz rolą regulatora w trakcie trwania negocjacji.

Biorąc pod uwagę zwłaszcza doświadczenia kanadyjskie, nie ulega wątpliwości, że o sukcesie implementacji regulacji negocjacyjnej, niezależnie od zakresu i formy, w jakiej się ona dokonuje, decyduje postawa i zaangażowanie regulatora. Musi on nie tylko przygotować samą koncepcję tego rodzaju regulacji w taki sposób, aby minimalizować niebezpieczeństwo potwierdzenia się wyrażanych wobec tego rodzaju regulacji obaw, ale także przeprowadzić szeroko zakrojoną akcję informacyjną. Ma ona nie tylko dostarczać wiedzy i promować ten rodzaj regulacji, ale przede wszystkim pomagać obu stronom procesowi negocjacyjnego, w tym zwłaszcza mniejszym odbiorcom, w przygotowaniu się do efektywnego udziału w tym procesie. Chodzi tu w pierwszej kolejności o minimalizowanie zdolności przedsiębiorstw do nadużywania ich monopolistycznej pozycji. Choć zdolność tę w dużym stopniu osłabia świadomość, że takie ich zachowania w trakcie procesu negocjacyjnego skutkują przejęciem przez regulatora postępowania taryfowego i procedowanie go w tradycyjny sposób, to na regulatorze spoczywa ważne w tym kontekście zadanie neutralizowania przewagi informacyjnej przedsiębiorstw w zakresie ekonomiki ich działania. Wreszcie regulator musi przestrzegać ustalonych *ex ante* zasad, na podstawie których będzie dokonywać oceny zwartych porozumień i decydować o tym, czy je zaakceptować, czy też odrzucić.

Uwagi końcowe

W ramach uwag końcowych warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Pierwsza odnosi się do pytania o perspektywy dalszej ewolucji regulacji ekonomicznej. Chociaż prezentowana tu regulacja negocjacyjna znajduje się jeszcze na bardzo wstępnym, poza USA i Kanadą, etapie, to jednak biorąc pod uwagę obiecujące rezultaty implementacji tego podejścia do regulacji praktyki regulacyjnej – zwłaszcza Wielkiej Brytanii i Australii – oraz zapowiedzi o rozszerzaniu się zakresu jej stosowania, nie dziwi formułowany w literaturze przedmiotu pogląd, że mamy tu do czynienia z wchodzeniem regulacji ekonomicznej w kolejny etap jej rozwoju. Jednym z ważnych elementów tego etapu jest nie tylko zmiana roli regulatora sektorowego, ale co więcej, słabnięcie – wraz z utrwalaniem się tego modelu regulacji – jego pozycji, co będzie się wyrażać w ograniczaniu roli regulatora do pełnienia głównie funkcji arbitra w sporach między uczestnikami procesu negocjacyjnego.

Tego rodzaju zmiany w usytuowaniu pozycji regulatora wyznaczają dalszy kierunek ewolucji regulacji ekonomicznej, który sprowadza się do jej dezinstytucjonalizacji, czyli odejścia od instytucji regulatora sektorowego. Ten, praktykowany już zresztą w regulacji sprywatyzowanych w 2002 roku australijskich lotnisk, model zakłada odejście od regulacji typu *ex-ante* sprawowanej przez regulatora sektorowego na rzecz regulacji typu *ex-post*, sprawowanej przez organ odpowiedzialny za ochronę konkurencji i konsumenta. Rola tego organu sprowadza się do funkcji monitoringu przebiegu negocjacji między zarządami lotnisk a liniami lotniczymi realizowanej na podstawie ustalanych przez rząd wytycznych dotyczących zasad kształtowania opłat lotniskowych.

Model ten nazywany jest czasami regulacją przez zagrożenie regulacją (*regulation by threat of regulation*), ponieważ w ramach tego rodzaju reżimu regulacyjnego możliwe jest ponowne wprowadzanie regulacji sektorowej z zadaniem kontroli procesu ustalania opłat lotniskowych, jeśli monitoring nie jest w stanie zapobiegać powstawaniu nieuzasadnionych zysków po stronie lotnisk lub występowania nieprzewidywalnych w drodze negocjacji konfliktów interesów. Zdaniem niektórych, w tym także uczestników procesów negocjacyjnych, znacznie bardziej skutecznym, niż groźba powrotu do regulacji cen realizowanej w trybie *ex ante*, rozwiązaniem byłoby wprowadzenie procedur rozstrzygania sporów przez niezależnych arbitrów, w tym także tych, którzy byliby wskazywani przez obie strony sporu (szerzej o tym Littlechild [2012b]). Tego rodzaju krok stanowiłby faktyczne odejście od koncepcji regulacji ekonomicznej, w której władza publiczna odgrywa rolę podmiotową.

Druga uwaga odnosi się z kolei do pytania o rozważenie zasadności implementowania regulacji negocjacyjnej do krajowej praktyki regulacyjnej. Istnieją ważne przesłanki, aby pozytywnie odpowiedzieć na to pytanie, zwłaszcza jeśli chodzi o sektor ciepłownictwa systemowego. Dwie z nich wydają się najważniejsze w odniesieniu do tego sektora (szerzej o tym w: Szablewski [2016b]). Pierwsza z nich wynika z przekonania, że tego rodzaju reforma regulacji umożliwiłaby przełamanie trwającego od dawna impasu we wprowadzaniu

regulacji bodźcowej, który spowodowany jest słabościami dotychczasowego systemu regulacji tego sektora. Waga tego problemu wynika z możliwego do osiągnięcia wzrostu efektywności w regulowanych dotąd w sposób kosztowy przedsiębiorstwach ciepłowniczych. W dłuższej perspektywie czasowej wzrost efektywności nie tylko przełożyłby się na korzystne dla odbiorców zmiany ceny ciepła, ale także na wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw ciepłownictwa systemowego na rynku ciepła. Druga przesłanka wiąże się ze specyfiką sektora ciepła systemowego. Sprowadza się ona przede wszystkim do lokalnego charakteru wytwarzania i dostarczania ciepła. Istnienie rozproszonych, lokalnych rynków ciepła, charakteryzujących się głębokim zróżnicowaniem podażowej i popytowej strony tych rynków, wymaga zindywidualizowania mechanizmów regulacyjnych, a to zapewnia negocjacyjny typ regulacji.

Siłę argumentu za poważnym rozważaniem możliwości zastosowania podejścia negocjacyjnego w tym sektorze wzmacnia fakt, że potrzebę taką odczuwa także sam sektor. Już w 2007 roku w bardzo kompetentnej przeprowadzonej krytyce systemu regulacji ciepłownictwa, która znalazła się w materiale opracowanym wspólnie przez Izbę Gospodarczą Ciepłownictwo Polskie oraz Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych, stwierdzono m.in., że system ten „eliminuje współpracę rynkową pomiędzy przedsiębiorstwami i odbiorcami w zakresie negocjacji ilościowo-cenowych” [Nowe regulacje..., 2008]. Warto tu także zwrócić uwagę na niedawną wypowiedź Prezesa Veolii [Ciepiela, 2017]. Podniesione w niej zostały dwie powiązane ze sobą kwestie, a mianowicie konieczności podjęcia przez przedsiębiorstwa ciepłownicze współpracy z odbiorcami ciepła i samorządami lokalnymi oraz konieczności istnienia odpowiedniego otoczenia prawno-regulacyjnego, które będzie warunkować i sprzyjać nawiązywaniu współpracy ze stroną popytową rynku ciepła, zorientowanej na poszerzanie obszarów działania przedsiębiorstw ciepłowniczych i szukanie najlepszych z punktu widzenia odbiorców rozwiązań. W przypadku podjęcia tego rodzaju tematyki za szczególnie warte uwzględnienia są doświadczenia dotyczące wprowadzania regulacji negocjacyjnej do szkodliwego sektora dostarczania wody, ze względu na zastosowane tam rozwiązanie problemu reprezentacji najmniejszych odbiorców wody, czyli gospodarstw domowych (szerzej o tym np. w: Littlechild [2014b]).

Bibliografia

- A summary of evidence and thinking on negotiated settlements in the regulation of energy networks service providers* [2013], CME carbon+energy markets, April, www.carbonmarkets.com.au (6.07.2017).
- Ambler T., Boy K. [2010], *Reforming the regulators*, Adam Smith Institute, September.
- Becker G.S. [1983], A theory of competition among pressure groups for political influence, *Quarterly Journal of Economics*, vol. XCVIII, no. 3, August.
- Bogusławski P. [2008], Taryfowanie ciepła – wymóg urzędniczy czy ekonomiczna konieczność, *Biuletyn URE*, nr 6.

- Bonbright J.C., Danielsen A., Kamerschen D.R. [1988], *Principles of public utility rates*, Public Utilities Reports, Inc. Arlington, Virginia.
- Buchanan A. [2008], *RPI at 20 project, speech at SBGI*, March.
- Burns R.E. [1988], *Administrative procedures for proactive Regulation*, NRRI-87-18, The National Regulatory Research Institute, Columbus, Ohio, March.
- Ciepiela D. [2017], *Prezes Veolii: trwa rewolucja funkcjonowania ciepłownictwa*, Portal wnp.pl, 24 lutego.
- Clemens E.W. [1950], *Economics and utilities*, New York.
- Crafts N. [2006], Regulation and productivity performance, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, issue 3, 1 July.
- Dal Bo E. [2006], Regulatory capture: a review, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, no. 2.
- Decker Ch. [2015], *Modern economic regulation. An introduction to theory and practise*, Cambridge University Press.
- Doucet J., Littlechild S. [2006], Negotiated settlements: the development of legal and economic thinking, *Utilities Policy*, vol. 14, issue 4, December.
- Doucet J., Littlechild S. [2009], Negotiated settlements and the national energy board in Canada, *Energy Policy*, no. 37.
- Fellows G.K. [2011], Negotiated settlements with a cost of service backstop: the consequences for depreciations, *Energy Policy*, no. 39.
- Joskow P. [2006], *Incentive regulation in theory and practice: electricity distribution and transmission Networks*, Prepared for the National Bureau of Economic Research Conference on Economic Regulation. MIE Center for Energy and Environmental Policy Research, January 21st, www.hks.harvard.edu/hepg/Papers/Joskow_Incentive_2006.pdf (12.02.2017).
- Leibenstein H. [1966], Allocative efficiency vs. "X" efficiency, *American Economy Review*, June.
- Littlechild S. [1983], *The regulation of British telecommunication profitability*, Department of Industry, London.
- Littlechild S. [2008], *Some alternative approaches to utility regulation*, Institute of Economic Affairs, Published by Blackwell Publishing, Oxford.
- Littlechild S. [2009a], *Regulation, over-regulation and deregulation*, A CRI occasional lecture held at the Royal Society on 24th November 2008, The University of Bath, January.
- Littlechild S. [2009b], Stipulated settlements, the consumer advocate and utility regulation in Florida, *Journal of Regulatory Economics*, no. 35.
- Littlechild S. [2009c], The bird in hand: stipulated settlements in Florida electricity regulation, *Utilities Policy*, no. 17 (3-4).
- Littlechild S. [2009d], Regulation, over-regulation and some alternative approaches, *European Review of Energy Markets*, vol. 3, issue 3, October.
- Littlechild S. [2011], Regulation and customer engagement, *Economics of Energy & Environmental Policy*, no. 1.
- Littlechild S.C. [2012a], The process of negotiating settlements at FERC, *Energy Policy*, no. 50.
- Littlechild S. [2012b], Australian airport regulation: exploring the frontier, *Journal of Air Transport Management*, no. 21.

- Littlechild S. [2014a], RPI-X, competition a rivalrous discovery engagement, *Utilities Policy*, no. 31.
- Littlechild S. [2014b], *The customer forum: customer engagement in the Scottish water sector*, Regulatory Policy Institute, www.rpieurope.org (11.03.2017).
- Nowe regulacje w prawie energetycznym z zakresu ciepłownictwa – omówienie i uzasadnienie zmian proponowanych przez Izbę Gospodarczą Ciepłownictwo Polskie i Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych* [2008], 10 lutego, opracowanie udostępnione autorowi przez IGCP.
- Peltzman S. [1976], Toward a more general theory of regulation, *NBER Working Paper Series*, no. 133, April.
- Phillips Ch.F. [1988], *The regulation of public utilities. Theory and practice*, Public Utilities Report, Inc, Arlington, Virginia.
- Review of Ofwat and customer representation* [2009], Defra, www.defra.gov.uk (11.01.2017).
- Schmidt M.R. [2000], *Performance-based ratemaking: theory and practice*, Public Utility Reports, Inc. Vienna, Virginia.
- Shuttleworth G., Rosenzweig M. [2008], *RPI-X@20: comments on the bibliography of alistair buchanan's speech (06/03/08)*, A Report for EDF Energy, NERA Economic Consulting, 30 April, www.nera.com (20.10.2014).
- Stigler G. [1971], The theory of economic regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, issue 1 (Spring).
- Szablewski A.T. [2003], Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki, *Monografie*, nr 12, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, DiG, Łódź–Warszawa.
- Szablewski A.T. [2012], *Liberalizacja a bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Wydawnictwo Key Text, Warszawa.
- Szablewski A.T. [2015], *Regulacyjny wymiar liberalizacji. Wnioski dla sektora ciepłownictwa systemowego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Szablewski A.T. [2016a], Regulacja negocjacyjna jako alternatywa dla krajowego sektora ciepłownictwa systemowego, w: Szablewski A.T. (red.), *Rynkowe i technologiczne oraz regulacyjne uwarunkowania rozwoju krajowego sektora ciepłowniczego*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Szablewski A.T. (red.) [2016b], *Rynkowe i technologiczne oraz regulacyjne uwarunkowania rozwoju krajowego sektora ciepłowniczego*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- The potential for direct negotiations for price setting in the water sector in England and Wales* [2015], A Report prepared for Wessex Water, Frontier Economics, July.
- Wang Z. [2004], Settling utility rate cases: an alternative ratemaking procedure, *Journal of Regulatory Economics*, vol. 26, no. 2.
- Wojtkowska-Łodej G., Graczyk A., Szablewski A.T. [2016], *Uwarunkowania rozwoju energetyki w zakresie polityki energetycznej i regulacyjnej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.

THE EVOLUTION OF THE THEORY AND PRACTICE OF ECONOMIC REGULATION: THE NEXT STAGE

Abstract

This paper discusses the evolution of the theory and practice of economic regulation, in particular its latest stage. In the first part, the analysis concentrates on the theoretical aspect of the process. In this context, the paper points to the impact of asymmetry of information on a gradual shift of economic regulation from an approach in which regulation is viewed as a substitute of a competitive market to one that triggers market behaviours by involving companies and their customers in the regulatory process. In the second part, the author focuses on the implementation aspect, i.e. how the latter concept could be adapted to regulatory practice. Even though this concept has long been implemented in the United States as well as Canada through so-called negotiated settlements, such regulatory arrangements were until recently neglected in research reports, including those in America. The latest wave of interest in this form of regulation, particularly in the UK and Australia, is mainly due to its many advantages as demonstrated by the North American experience. The author explores the benefits of negotiated settlements against the background of doubts raised in an ongoing debate on whether such settlements are free from risks and whether they can be effectively applied elsewhere. While noting some encouraging early results in several regulated sectors in the UK, the author stresses two crucial conditions for the successful implementation of this approach: a careful design of the new regulatory arrangements and a pro-active role of the regulator. The paper's final comments refer to the perspective of further evolution of economic regulation and the rationale for the adoption of negotiated mechanisms in regulating Poland's district heating sector.

Keywords: asymmetry of information, rate-of-return regulation, incentive regulation, negotiated settlements

JEL classification codes: L51, L94, L95, Q48
