

RENATA ŚLIWA, PIOTR WALĄG*

Regulacje w świetle koncepcji ordoliberalnych

„To regulate well, regulate little”
(Stigler George J.)

1. Wstęp

Alokacja czynników wytwórczych, koordynacja jednostkowych decyzji gospodarczych, dystrybucja czy kontrolowanie w gospodarce funkcjonującej w sposób zdecentralizowany i bazującej na podziale pracy odbywa się za pośrednictwem rynków. Skuteczność działania każdego z tych obszarów jest wysoce determinowana formą rynku — sposobem, w jaki rynek jest zorganizowany.

Jak wskazuje teoria ekonomii, organizacja rynków na zasadzie konkurencji wydajności wymusza na podmiotach gospodarczych kompromisowe rozwiązania przeciwstawnych interesów. Swoboda gospodarcza i pozytywne ekonomiczne wyniki rynkowe jako dwa aspekty konkurencji pozwalają wyłonić elementy różniące bardziej i mniej konkurencyjne struktury rynkowe (Thieme, 1995, s. 17). Konkurencja dostarcza możliwości alternatywnych zachowań (szeroka oferta towarowo-usługowa, oszczędnościowa), monopol ogranicza możliwości wyboru. Konkurencja w przeciwieństwie do warunków rynków zmonopolizowanych gwarantuje szybki przepływ prawdziwych informacji.

Ponadto, konieczność obniżania kosztów, ulepszania produktu, wymusza postępowanie podmiotów, które w innych warunkach nie zostałoby podjęte. Proinnowacyjność konkurencji staje się widoczna w nowych, kosztoszczędnych metodach produkcyjnych, rozwiązaniach organizacyjnych i rynkowych.

Jednym ze sposobów realizacji celów przedsiębiorstw są porozumienia zmierzające do wyeliminowania lub ograniczania funkcjonowania podmiotów konkurencyjnych.

* Mgr Renata Śliwa jest zatrudniona na stanowisku asystenta w Katedrze Ekonomii i Studiów Europejskich Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie.

Mgr Piotr Waląg jest doktorantem na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Rola organów państwa jest kluczowa w stwarzaniu warunków realizacji interesów gospodarczych wszystkich stron rynku. Polityka konkurencji czuwająca nad wyeliminowaniem praktyk ograniczających konkurencję polega jednocześnie na wprowadzaniu zasad współzawodnictwa, które miałyby za zadanie utrzymanie efektywnościowego wymiaru walki rynkowej.

W pierwszej części niniejszej pracy przedstawimy istotę regulacji w procesach gospodarowania. W kolejnej części zostaną zaprezentowane wybrane koncepcje liberałów i keynesistów jako tło do zilustrowania ordoliberalnego podejścia do roli instytucji państwowych we wspieraniu skutecznych działań na rzecz wolności gospodarczej i efektywności gospodarowania. W ostatnim rozdziale naświetlona zostanie sytuacja na rynku pracy i w sektorze telekomunikacyjnym w odniesieniu do stosowanych na nich regulacji.

2. Regulacje jako przejaw ingerencji państwa w funkcjonowanie gospodarki

Regulacje są jednym z instrumentów polityki gospodarczej, stosowanych w odpowiedzi na niesprawności wynikające z działania mechanizmu rynkowego. Są one postrzegane jako jedno z narzędzi interwencji państwa w gospodarkę w warunkach nadużyć monopolistycznych, występowania dóbr wykazujących cechy dóbr publicznych, istnienia efektów zewnętrznych, niepełnej informacji, braku kompletności i komplementarności rynków (Stiglitz, 2004, s. 91—99).

Najistotniejszymi ograniczeniami stosowania regulacji jest występowanie asymetrii informacji (ułamności rynków prowadzących do utrzymywania się stanów nierównowagi, a także do nieefektywności ekonomicznej i społecznej) oraz nieefektywność polityczna (opieranie się na niedokładnych danych, sporządzanie błędnych kalkulacji). Zastosowanie regulacji odbywa się zazwyczaj poprzez ograniczanie działalności podmiotów gospodarczych różnego rodzaju nakazami lub zakazami. Regulacje służą eliminowaniu kosztów zewnętrznych oraz pobudzaniu korzyści zewnętrznych, co w efekcie ma sprzyjać efektywności gospodarowania.

Efektywność alokacyjna na rynkach zagrożona jest wykorzystywaniem władzy gospodarczej podmiotów działających przeważnie w warunkach monopolistycznych i oligopolistycznych. Regulacyjne działania państwa zmierzają wówczas najczęściej do pobudzania (ochrony) konkurencji potencjalnej lub rzeczywistej. Zwiększanie konkurencji potencjalnej, eliminowanie monopolii osiąga się przez znoszenie barier wchodzenia i wychodzenia z rynku lub kontrolowanie strategicznych zachowań przedsiębiorstw. Niemożność całkowitego zlikwidowania barier wejścia i wyjścia (istnienie kosztów utopionych) oddala konkurencję potencjalną od stanu doskonałego.

Tworzenie warunków do zaistnienia konkurencji rzeczywistej odbywa się najczęściej poprzez zmuszanie monopolii do podziału swoich przedsiębiorstw (jedy-

nie wówczas, gdy korzyści skali nie występują bądź są słabe) oraz poprzez sprzedaż praw do prowadzenia działalności na danym rynku (konkurencja o rynek, konkurencja o monopol). Możliwość zmywy między uczestnikami aukcji lub strategicznej przewagi jednej firmy nad innymi oddała skuteczność instrumentu aukcji praw do działania na rynku.

Jeżeli stworzenie konkurencji potencjalnej i rzeczywistej jest niemożliwe, nieefektywne czy wręcz szkodliwe, istnieje miejsce do działań państwa na rzecz przeciwdziałania nadużyciom przedsiębiorstw wykorzystujących efekty skali, zapobiegania tworzeniu barier wyjścia i wejścia czy innych. Polityka państwa obejmuje w tym zakresie instrumenty do regulowania działania monopolii prywatnych — ustawodawstwo antymonopolowe, kontrola cen lub narzędzia do wpływania na funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych (Acocello, 2002, s. 273—290).

3. Ordoliberalne podejście do usprawniania funkcjonowania gospodarki

„System współzawodnictwa” Euckena, program decentralizacji Ropke’go, liberalny interwencjonizm Rustowa, demonopolizacja rynku Bohma stanowią zlepek idei, które w literaturze ekonomii funkcjonują pod nazwą ordoliberalizmu.

Koncepcje ordoliberalistów odrzucają centralne planowanie, z jednej, i rozwój nieskrępowanego, wolnego rynku, z drugiej strony, jako warunki do skutecznego (efektywnego i sprawiedliwego) funkcjonowania gospodarki. Odrzucając kolektywizm i leseferyzm ordoliberaliści wskazywali na ład gospodarczy jako na podstawę sprawnego działania podmiotów gospodarczych.

Naczelne miejsce w koncepcjach ordoliberalistów zajmowało odsunięcie z systemu gospodarczego nieefektywnego i likwidującego inicjatywę jednostki centralnego planowania, promowanie roli rynku jako fundamentalnego elementu systemu gospodarczego, zwalczanie monopolii, określanie zakresu ingerencji państwa i konkurencji, zapewnianie wolności jednostki, zabezpieczenie własności prywatnej. Mimo wskazań tworzenia porządku gospodarczo-społecznego — jednoznacznego z koniecznością umacniania roli państwa w gospodarce — należy mocno podkreślić, że ordoliberaliści byli zdecydowanie przeciwni narzucaniu społeczeństwu zadań.

Idea „ordo”, na której bazują koncepcje wyrosłe ze szkoły fryburskiej w Niemczech oznaczała ustanowiony porządek, któremu człowiek się poddawał. Zawierał on w sobie nie prawa natury, które człowiek zastał, ale te wprowadzone przez niego samego. Porządek ten cechował się wolnością w planowaniu działań jednostek w ramach stanowionego prawa, jednakowego wobec wszystkich.

Konkurencja w ordoliberalizmie postrzegana była jako żywotna siła działania, ale jedynie wówczas, gdy nadzorowana była przez państwowego arbitra. Konkurencja stanowiła fundament zasad ordoliberalizmu. Miała ona napędzać efektyw-

ność w gospodarce. Realizowanie konkurencji powinno odbywać się na zdrowych zasadach, które bazują na neutralnej roli państwa jako monitorującego i rozstrzygającego, ale nieangażującego się bezpośrednio w procesy gospodarowania podmiotu.

Korzyści z istnienia konkurencji były warunkowane wyeliminowaniem jakichkolwiek przejawów wykorzystywania władzy gospodarczej zarówno po stronie popytu, jak i po stronie podaży oraz pobudzaniem współzawodnictwa w ramach ściśle określonych reguł. Reguły te miały swe odzwierciedlenie w systemie funkcjonującego w danej gospodarce prawa, państwo zaś miało czuwać nad ich przestrzeganiem.

Ponadto, wysuwano koncepcje uspołeczniania tych przemysłów, które wykazywały z natury cechy monopolu (koleje, zbrojenie, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej). Wspierano rozwój rolnictwa nieobszarniczego, małych zakładów handlowych i przemysłowych. Postulowano zlikwidowanie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i reorganizację spółek akcyjnych, ograniczenie kampanii reklamowych dużych spółek, uruchamianie robót publicznych w okresie dekonunktury (Zagóra-Jonszta, 1999, s. 23).

Institucje państwowe w podejściu ordoliberalnym mają znaczenie kluczowe — czuwają one nad przestrzeganiem przepisów antymonopolowych i innych norm prawnych. Monopole w ujęciu ordoliberalistów stanowiły zagrożenie szczególnie dla warstw średnich społeczeństwa, do których zasady ordoliberalne były kierowane.

Doskonale konkurencyjna elastyczność cen, stabilizująca wartość pieniądza polityka walutowa, otwartość rynku na pełną konkurencję, dominująca własność prywatna środków produkcji, wzmocniona przez politykę państwa skłonność przedsiębiorstw do inwestowania, a także zniwelowanie monopolizacji gospodarki, aktywizacja podaży, korygowanie podziału dochodu narodowego stanowiły najważniejsze komponenty ordoliberalnego ujęcia zasady konkurencyjności w gospodarce.

Ordoliberalowie postrzegali rynek jako podstawę funkcjonowania gospodarki, który stanowił źródło efektywności działań gospodarczych. Jedynym warunkiem osiągnięcia korzyści z funkcjonowania mechanizmu rynkowego, w postaci wyższej siły nabywczej pieniądza, większej ilości miejsc pracy, pełnego zatrudnienia, zwiększonych płac i dochodów, było osadzenie go w warunkach sprawnie działającego monitoringa państwowego.

Immanentne siły mechanizmu rynkowego pozostawione niekontrolowanej swobodzie w naturalny sposób doprowadzają do wyłonienia się podmiotów, których dominacja skutkuje nadużywaniem siły rynkowej. Dlatego państwo w ujęciu ordoliberalnym miało odgrywać istotną rolę w gospodarce. Rola ta miała się głównie sprowadzać do tworzenia ładu gospodarczego. Państwo nigdy nie powinno ingerować w procesy gospodarcze, występując jako podmiot gospodarczy, bądź podejmując działalność konkurencyjną do tej świadczonej w sektorze prywatnym.

Pozostawanie w rękach państwa nierentownej, społecznie pożądanej działalności nie podlega wątpliwościom.

Państwo miało z jednej strony stanowić gwarancję realizacji ram prawno-instytucjonalnych dla działania gospodarki rynkowej (stabilny pieniądz, zdrowa konkurencja), z drugiej strony, miało dźwżyć odpowiedzialność za socjalne zabezpieczenie, której rynek nie mógł zapewnić.

Państwo miałooby za zadanie wypracowanie instrumentów neutralizowania negatywnych skutków działania systemu konkurencji, nie jego wyłączenia. Ropke wypracował pojęcie „interwencjonizmu liberalnego”, który obejmował dofinansowywanie nierentownych dla kapitału prywatnego inwestycji (interwencjonizm zachowawczy), kredytowanie, przekwalifikowanie pracowników, wspomaganie reklamą upadających gałęzi gospodarki (interwencjonizm dostosowawczy), dewaluację pieniądza, cła ochronne, określanie warunków pracy, stabilizację pieniądza (interwencjonizm zgodny z systemem rynkowym), reglamentację dewiz, określanie kontyngentów, clearing, zakazywanie inwestycji, ustalanie cen minimalnych i maksymalnych (interwencjonizm niezgodny z systemem rynkowym) (Pszczółkowski, 1990, s. 32).

Miejsce państwa w gospodarce w dużej mierze zostało określone przez ordoliberalów w kontekście kontroli powstawania i funkcjonowania przedsiębiorstw monopolistycznych. Warunki monopolistyczne postrzegane były jako sprzyjające wyzyskowi i nadużyciom, dlatego ordoliberalna koncepcja zdrowego systemu gospodarczego opierała się na polityce demonopolizacji i walce z przejawami kartelizacji gospodarki. Gałęzie naturalnie monopolistyczne bądź te, w których prywatne przedsięwzięcia były nierentowne lub trudne podlegały głębszej ingerencji państwa, włącznie z podjęciem przez nie działalności, lecz nie stanowiącej konkurencji dla sektora prywatnego.

Dalecy od realizowania centralnego planowania ordoliberalowie nie zaprzeczali zasadności oparcia gospodarki na planowaniu jednostek, wynikającego z ich autonomicznej woli gospodarowania.

4. Ordoliberalizm na tle wybranych idei liberalizmu i keynesizmu

Jednym z punktów rozbieżności idei liberalnych i ordoliberalnych jest dziedzina, forma i zakres działania państwa. W obydwu podejściach rynek pozostaje jedynym regulatorem cen i wielkości produkcji. Porządkująca rola instytucji czuwających nad niewykraczaniem poza ramy systemu prawnego jest centralnym punktem teorii ordoliberalnych. W liberalizmie wolny rynek stanowił jedyny obszar realizacji celów gospodarczych, w ordoliberalizmie wyznawano zasadę: „tyle rynku, ile można, tyle państwa, ile trzeba”. Wskazania na konieczność uzupełniania wolnorynkowego porządku gospodarczego głęboką ingerencją państwa w procesy gospodarcze widoczne są w podejściu keynesowskim.

Własność prywatna, wolność gospodarcza, indywidualna przedsiębiorczość jednostek stanowią elementy wspólne liberalizmu, keynesizmu i ordoliberalizmu.

Trzon idei liberalnych stanowi wiara w skuteczność działania mechanizmu rynkowego. Ordoliberalizm i keynesizm stanowią odpowiedź na zawodność rynku, która w najjaskrawszym świetle ujawniła się podczas Wielkiego Kryzysu lat trzydziestych XX wieku.

Tablica 1 przedstawia wybrane elementy myśli rozwiniętej w ramach liberalizmu, keynesizmu i ordoliberalizmu w kontekście podziału zadań gospodarczych między rynkiem a państwem.

Tablica 1

Zestawienie wybranych elementów ekonomii liberalnej, ordoliberalnej i keynesowskiej

Kryterium rozróżnienia	Liberalizm	Keynesizm	Ordoliberalizm
Proces gospodarowania	„Niewidzialna ręka rynku” — niczym nieskrępowana konkurencja	Głęboka ingerencja państwa w procesy gospodarowania, łącznie z koncepcją uspołecznienia inwestycji; współistnienie państwa i rynku widziano jako stan permanentny	Konkurencja oparta na prawnoinstytucjonalnym zabezpieczeniu; współistnienie państwa i rynku postrzegano jako stan przejściowy prowadzący do rozszerzenia zakresu rynku
Dochodzenie do stanu równowagi	Mechanizmy rynkowe doprowadzają do oczyszczenia się rynków	Mechanizm rynkowy nie jest w stanie doprowadzić do równowagi przy pełnym zatrudnieniu — niezbędna jest interwencja państwa po stronie popytowej rynku	Wolność gospodarcza jednostki i instytucjonalny porządek zapewniają sprawne funkcjonowanie rynku
Związek teorii z praktyką gospodarczą	Istotna rozbieżność między fundamentalnymi założeniami teorii konkurencji wolnorynkowej a rzeczywistym funkcjonowaniem rynków	Wprowadzenie do praktyki gospodarczej polityki zarządzania popytem globalnym	Realizowanie zasad ordoliberalizmu w ramach społecznej gospodarki rynkowej
Ceny	Zapewnienie systemu wolnych cen w warunkach nieskrępowanej konkurencji — nie ma wolnej gospodarki rynkowej bez wolnych cen	Ingerencja w ceny poprzez politykę podaży pieniądza; długookresowa tendencja zmian cen zależy od relacji wzrostu płac i wydajności	Zapewnienie wolnorynkowego systemu cen, z wyjątkiem cen na rynkach „reagujących nienormalnie”, gdzie ceny ustalane są przez państwo
Cel ingerencji państwa	Zapewnienie prawnoinstytucyjnych podstaw działania mechanizmu rynkowego	Zapewnienie funkcjonowania gospodarki na poziomie pełnego zatrudnienia	Prawne zabezpieczenie wolnej konkurencji; sprawiedliwy wg Rawlsa podział dochodu narodowego
Rola państwa	Rola „nocnego stróża”	Interwencjonizm państwowy — regulacja indywidualnej działalności gospodarczej	Ingerencja w życie gospodarcze

cd. tablicy 1

Kryterium rozróżnienia	Liberalizm	Keynesizm	Ordoliberalizm
Dziedziny, formy i granice wpływu państwa	Ochrona prawa własności; zasada „leseferyzmu”	Kapitalizm państwo-monopolistyczny, inaczej regulowany	Podstawową zasadą życia gospodarczego jest swoboda wykorzystania prywatnej własności i ingerencja przez państwo tylko w ustalonych przez prawo przypadkach
Efekt niekontrolowanej konkurencji	Realizowanie się ideału racjonalności gospodarowania, osiąganie optymalnych poziomów efektywności	Niewykorzystywanie mocy wytwórczych gospodarki w okresie recesji, szczególnie zasobu pracy	Samounicestwienie się konkurencji w efekcie działania naturalnych sił prowadzących do powstawania monopolii
Spojrzenie na konkurencję	Spontaniczna ewolucja, swobodna rywalizacja	Rozszerzenie funkcji państwa jest warunkiem „pomyślnego funkcjonowania inicjatywy indywidualnej”	Osadzenie konkurencji na zorganizowanym systemie, pozostawiającym inicjatywę jednostce, działającej w ramach ścisłych reguł, których przestrzeganie jest monitorowane
Koncepcje działania gospodarki	Zasada indywidualizmu	Centralne kierowanie gospodarką	Indywidualistyczne planowanie gospodarki; oparcie gospodarki rynkowej na planach jednostek
Spojrzenie na monopolie	Konkurencja wielu	Monopole jako trwałe i „naturalny” element gospodarki	Monopole jako organizmy mające władzę i wpływ na innych uczestników życia gospodarczego, wykazujące przeważnie negatywny wpływ na działanie innych podmiotów. Ich działalność powinna być eliminowana lub w szczególnych przypadkach istotnie monitorowana przez państwo
Pozycja monopolii	Uwzględniano jedynie istnienie wielu rywalizujących ze sobą, swobodnie działających podmiotów gospodarczych	Pomijanie wpływu monopolii na procesy inwestycyjne, uznawanie ich jako trwałego elementu ówczesnej gospodarki	Istnienie monopolii uniemożliwiało realizowanie uporządkowanej konkurencji w gospodarce

Źródło: opracowano na podstawie: (Zagóra-Jonszta U., 1999, s. 25—34; Pszczołkowski, 1990, s. 58—82; Keynes, 2003, s. 281).

Ordoliberałowie postulowali zachowanie wolności gospodarczej oraz podjęcie zdecydowanej walki z monopolami postrzeganymi jako element autodestrukcyjny wolnorynkowego kapitalizmu. Koncepcje Keynesa bazowały na prymacie indywidualizmu decyzji gospodarczych, ale jednocześnie wskazywały potrzebę silnej ingerencji państwa. Keynesiści działanie wolnego rynku uznawali za wysoce niewystarczające dla osiągnięcia równowagi gospodarki przy pełnym zatrudnieniu. O tyle, o ile ordoliberalizm odpowiedź na nieskuteczność swobodnej konkurencji upatrywał w ładzie gospodarczym — ramach dla działania wolnych i niezależnych jednostek gospodarczych, keynesizm w rozszerzeniu funkcji państwa widział możliwość rozwiązania problemu bezrobocia i niskiego popytu globalnego.

Zasadność idei leseferyzmu zostaje całkowicie zarzucona w keynesizmie (zapewnienie jedynie swobodnego działania sił rynkowych nie prowadzi do ustabilizowania gospodarki na poziomie pełnego zatrudnienia), w ordoliberalizmie zaś zaprzęgnięta w ramy prawne i instytucjonalne.

To, co z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy przyciąga szczególną uwagę to różnice trzech wymienionych podejść w odniesieniu do konkurencji i pozycji monopolu w gospodarce. Liberalne spojrzenie na gospodarkę bazuje na doskonałej konkurencji jako *conditio sine qua non* osiągnięcia ideału racjonalności gospodarczej. Keynesizm wskazywał na konieczność włączenia państwa we współdecydowanie o takich strategicznych kategoriach makroekonomicznych, jak popyt globalny, dochód narodowy czy podział majątku narodowego. Ordoliberałowie swoje poglądy osadzili na zaufaniu w pozytywną energię płynącą z rywalizacji rynkowej oraz wskazywali na porządek gospodarczy jako nierozzerwalny element sprawnego systemu gospodarczego.

Jednym z głównych elementów myśli ekonomii klasycznej jest zwalczanie istnienia i tworzenia się monopolu. W podejściu keynesowskim monopolu stanowiły trwałe komponenty gospodarki. W ordoliberalizmie natomiast, choć w szczególnych przypadkach dopuszczano istnienie zmonopolizowanych rynków, generalnie postulowano stworzenie mocnych ram instytucjonalno-prawnych do walki z podmiotami zyskującymi władzę gospodarczą.

Wyrównywanie warunków konkurencji oraz interwencja państwa o charakterze społecznym (wspomaganie niektórych przemysłów, głównie ciężkich, w procesie ich adaptacji do zmieniających się warunków, współdecydowanie pracowników o socjalnym oraz ekonomicznym kształcie przedsiębiorstwa) wymienia się w podejściu ordoliberalnym jako powody, dla których państwo ma nie tylko prawo, ale i obowiązek interwencji w gospodarce liberalnej (Albert, 1994, s. 138).

Te dwa wymiary polityki państwa można zobrazować na przykładzie ingerencji państwa na rynku pracy i w sektorze telekomunikacyjnym.

5. Regulacje na rynku pracy i w sektorze telekomunikacyjnym

Regulacja w ordoliberalizmie przejawiała się interwencją antymonopolistyczną i stabilizacją koniunktury. Współzawodnictwo, stanowiące rdzeń społecznej gospodarki rynkowej budowano na dwóch najważniejszych grupach zasad: konstytuujących (polityka ramowa) i regulacji (polityka bieżąca) (Lewandowski 1991, s. 115—116).

Polityka ekonomiczna miała stwarzać dogodne warunki do indywidualnego planowania gospodarczego, tak, aby ryzyko rynkowe (nieuniknione) nie było intensyfikowane ryzykiem płynącym z działania władz.

Polska jest krajem promującym zasady społecznej gospodarki rynkowej, co objawia się między innymi silnym zaangażowaniem w tworzenie klimatu antymonopolowego. Konieczność podjęcia tego rodzaju działań wynikała bezpośrednio z dziedzictwa po gospodarce centralnie planowanej, jak i włączania kraju w struktury Unii Europejskiej.

Ustawodawstwo antymonopolowe w transformującej się gospodarce Polski zapoczątkowane zostało ustawą o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym z 24 lutego 1990 roku i powołaniem Urzędu Antymonopolowego (obecnie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

Rynek pracy i sektor telekomunikacyjny przedstawiają się jako jedne z obszarów interwencji państwa w gospodarce, na których zasadność zaburzania mechanizmów rynkowych działaniami regulacyjnymi ma mocne podstawy ekonomiczno-społeczne.

Wykorzystywanie przewagi gospodarczej w celu narzucenia władzy ekonomicznej na rynku pracy należałoby rozumieć jako nadmierną przewagę jednej z dwóch sił (popytu i podaży) kształtujących tenże rynek. Specyficzne cechy polskiego rynku pracy związane z procesami transformacji gospodarczo-systemowej były główną przyczyną nagłego pojawienia się bardzo wysokiego, jawnego poziomu bezrobocia, które dało dużą przewagę rynkową pracodawcy. Rynek pracy został zdominowany przez jego popytową stronę, co słusznie pozwala nazywać go rynkiem pracodawcy. Stąd wyłania się konieczność wsparcia przez regulacje rządowe jego podażowej strony, w celu ochrony zagrożonych nierównowagą sił pozycji pracowników.

Teoria funkcjonowania rynku pracy przedstawia następujące uzasadnienia ingerencji państwa: brak dostatecznej przejrzystości, istnienie niedostosowań alokacyjnych, niedostateczna skłonność do ryzyka, dyskryminowanie grup obciążonych problemami, istnienie histerezy. Ponadto, niewystarczający popyt globalny, historycznie ukształtowana infrastruktura rynku pracy, sztywność rynku pracy, niewystarczająca elastyczność i innowacyjność przedsiębiorstw, wywołujące drażniący społecznie i politycznie problem bezrobocia, narzucały potrzebę włączenia się państwa w procesy zachodzące na rynku pracy (Wiśniewski, 1999, s. 11—20).

Prawne umożliwienie tworzenia się związków zawodowych i konfederacji pracodawców, wprowadzenie negocjacji zbiorowych regulujących poziom płacy minimalnej obniżyło nieefektywność alokacji na rynku pracy. Niedostateczna informacja istniejąca na rynku pracy doprowadziła do powstawania instytucji pośrednictwa pracy. Początkowo organizowane przez przemysł, pośredniczenie w kojarzeniu pracowników na wolne miejsca pracy ograniczało zniekształcenia cenowe, powiększało popyt na rynku pracy, poprawiało alokacje. Ustawodawstwo normujące bezpieczeństwo i higienę pracy stanowiło odpowiedź na kolejną zawodność działania samego mechanizmu rynkowego na rynku pracy. Przeciwdziałając wykorzystywaniu silniejszej pozycji pracodawcy wprowadzono prawną ochronę stosunku pracy.

Funkcjonujące na rynku pracy instytucje postrzegane są jako drugie, najlepsze rozwiązanie w sytuacji zawodności rynku. Ich skuteczność oceniana jest poprzez wpływ na zmniejszanie kosztów transakcyjnych występujących na rynku pracy (Wiśniewski, 1999, s. 14). Ważną rolę na rynku pracy odgrywają związki zawodowe, których celem jest negocjowanie i zawieranie zbiorowych układów pracy. Ponadto, mają wpływ na określanie zasad funkcjonowania zakładu pracy, reprezentowanie personalne we władzach przedsiębiorstwa, współzarządzanie przedsiębiorstwem.

W warunkach permanentnego występowania zbyt małej ilości miejsc pracy polityka prowadzona na rynku pracy jest wysoce kosztowna, a stosowane instrumenty (przeważnie nastawione na doraźne usuwanie stanu nierównowagi na rynku pracy) niedopracowane do faktycznych potrzeb rynku.

Rynek pracy w Polsce w latach transformacji systemowej charakteryzował się dużą niestabilnością. Ustawowe regulacje rynku pracy opracowywane były raczej do bieżącej sytuacji rynkowej. Sytuacja adaptacyjności utrudniała podejmowanie racjonalnych decyzji przez uczestników (pracodawców, pracowników, urzędy pracy) procesów gospodarowania na rynku pracy (Kryńska, 2001, s. 59). Przyjęcie przez rząd do realizacji takich dokumentów, jak Strategia Rozwoju Kraju 2007—2015, Narodowa Strategia Spójności pozwalają optymistycznie postrzegać średnio- i długookresowość decyzji podmiotów rynku pracy.

Na takich rynkach, jak rynki usług telekomunikacyjnych najważniejsze deformacje wywoływane jednoczesnym istnieniem konkurencji i regulacji na rynku wynikają z konieczności ustalania przez firmy nowo wchodzące cen na bazie szerokiego systemu kosztów przeciętnych, sprzedaży usług starych i nowych po cenach zatwierdzonych przez regulatora, od których odstępstwo może nastąpić wyłącznie decyzją agencji regulującej rynek. Ustalenia cen na podstawie kosztów początkowych lub księgowych często odstają od krótko- i długookresowych kosztów marginalnych przedsiębiorstw regulowanych i nieregulowanych z powodu często przecenianych księgowo inwestycji (nieadekwatne stopy przeszłej amortyzacji; włączenie do kosztów bazowych — *rate base* — rozbudowy infrastruktury, której koszty przekraczają minimalne koszty duplikacji usługi, i które tworzą

nadmiar mocy wytwórczych; zobowiązanie przedsiębiorstwa do przejęcia na siebie lub zapłacenia wysokich kosztów dostarczenia usługi), pobierania ceny za usługi konkurencyjne na bazie pełnych kosztów dystrybucji lub alokacji, co nie ma nic wspólnego z ich kosztami marginalnymi, nieuniknionego ponoszenia kosztów utraconych (*sunk cost*) instalacji sprzętu dla wypełnienia obowiązku świadczenia usługi w warunkach swobody odbiorcy do wyboru dostawcy usługi.

Wobec tego rodzaju zjawisk nie ma możliwości oszacowania do jakiego stopnia istniejąca konkurencja bazuje na efektywności, a do jakiego jest ona wspomagana regulacjami cen i działaniami regulowanych przedsiębiorstw (Kahn, 1990, s. xxxv).

Duża część konkurencji, która obserwowana jest w przemysłach użyteczności publicznej, takich jak telekomunikacja, jest jedynie unikaniem ponoszenia kosztów utraconych, czy w efekcie przerzucanie ich na konsumentów, którzy nie mają alternatywnego dostawcy usługi (*captive customer*), a których obsługa odbywa się na zasadach tradycyjnych.

Regulacja w określonych powyżej warunkach — szczególnie ustalanie cen minimalnych na rynkach konkurencyjnych — jest często motywowana chęcią ochrony klientów, nie mających alternatywnych możliwości pozyskiwania usługi, przed nieuzasadnioną dyskryminacją oraz ochrony operatorów nowo wchodzących. Taka tendencja regulatora jest często obserwowana w rzeczywistości gospodarczej, a wynika ona z ciągłej niepewności co do rozpoznania pewnych części przemysłu jako naturalnego monopolu.

W telekomunikacji najsilniejszym czynnikiem zmiany sposobów zarządzania sektorem telekomunikacyjnym było zaawansowanie technologii telekomunikacyjnej. Zmiany technologiczne podważyły zasadność tradycyjnych podstaw regulacji sektora telekomunikacyjnego. Wprowadzenie technologii naziemnej i satelitarnej transmisji głosu, danych, obrazu, digitalizacja obsługi telekomunikacyjnej oraz komputeryzacja większości procesów gospodarowania odkryły na nowo ekonomiczne podwaliny funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego. Znacznie wzrosła liczba i różnorodność podmiotów, które mogły świadczyć usługi telekomunikacyjne.

Wobec tego rodzaju zmian wyzwaniem dla regulatorów telekomunikacji stało się wypracowanie takiej polityki, która uczyniłaby kompatybilnymi dwa podejścia, jakimi są polityka konkurencji i regulacja w telekomunikacji. Różnice między tymi dwoma podejściami nie mogą być bardziej przejrzyste niż przez pryzmat problematyki dostępu, w ramach której można wyróżnić problemy związane z zarządzaniem pętlami lokalnymi, wąskimi gardłami infrastrukturalnymi, wertykalną integracją i rozdzielaniem.

W Polsce prywatyzacja TP S.A. nastąpiła na podstawie niejawniej umowy z zagranicznym inwestorem strategicznym. W dalszej kolejności wprowadzono regulatora sektorowego, który nie był władny jednak do podejmowania skutecznych działań (nie był niezależny w rozumieniu prawa unijnego). Późno (w 1998 roku)

rozpoczęto prace nad równoważeniem taryf. Wymienione elementy polityki państwa w odniesieniu do sektora telekomunikacyjnego były jednymi z istotnych czynników wstrzymujących rozwój konkurencji na rynkach lokalnych i rozbudowę sieci lokalnych.

6. Zakończenie

Siła regulacji ze strony państwa ujawnia się w mocy i jakości jego władzy politycznej i ekonomicznej. Słabość polityczna państwa (łatwość wymiany ekipy rządzących wówczas, gdy nie prowadzą polityki zgodnej z interesem społecznym) może z jednej strony bardziej dopasować działania rządu do potrzeb społecznych (pomijając możliwość wpływu zorganizowanych grup nacisku walczących o swoje interesy), jednak z drugiej strony, należy, spoglądając szczególnie przez pryzmat rozwoju takich gospodarek transformujących się jak Polska, mocno naświetlić trudności związane z podnoszeniem podatków, a w konsekwencji z umacnianiem inwestycyjnych, ochronnych, regulacyjnych zadań państwa (Acemoglu, 2005, s. 1199—1226).

W ordoliberalizmie zasady regulacji były odpowiedzią na działanie sił destabilizujących rynek. Wzrost gospodarczy oparty na działaniu gospodarki rynkowej miał zapewniać dobrobyt, którego źródłem jest konkurencja. Jako szkodliwe postrzegano wewnętrzne siły kapitalizmu wolnokonkurencyjnego, prowadzące do kartelizacji. Możliwość powstawania tego typu koncentracji władzy gospodarczej, zdaniem ordoliberalistów, stanowiła efekt braku skutecznej reakcji ze strony organów władzy legislacyjnej i sądowniczej.

W kontekście procesów zachodzących od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w gospodarce polskiej spojrzenie na problematykę zarządzania zasobami gospodarki narodowej wydaje się wciąż mało zdecydowane i doraźne. Transformacja systemowa w szczególnie sposób wymaga drobiazgowego podejścia do alternatywnych możliwości umacniania gospodarczych podstaw rozwoju kraju. Poczynając od tak wszechstronnego wymiaru, jakim jest wolność, a skończywszy na tak przyziemnym problemie, jakim jest finansowa kondycja jednostki w zawrotnie szybko zmieniającej się rzeczywistości, zaobserwujemy występowanie licznych luk, wypełnionych niezdecydowaniem, ryzykiem czy strachem. Zabezpieczenie ekonomiczne i socjalne daje solidną bazę do wzrostu spontanicznych i produktywnych sił tkwiących w człowieku.

Ordoliberalizm zdaje się wskazywać na elementy skutecznego systemu gospodarczego. Wolność osadzona na własności prywatnej ma pobudzać kreatywność uczestników procesów gospodarczych, wyzwalać ich przedsiębiorczość, w której skupia się energia napędzająca rozwój rynku. Jako narzędzia zabezpieczające pozytywne efekty istnienia wolności gospodarczej oraz zapobiegające jej negatywnym skutkom, ordoliberaliści widzą prawne i instytucjonalne reguły działania,

których gwarantem ma być państwo. To, czy ordoliberalna koncepcja jest słuszna czy jedną ze słusznych w zarządzaniu gospodarką nie ma jednoznacznej odpowiedzi, jako że ta warunkowana jest nazbyt często wymogiem zgodności politycznych interesów.

Bibliografia

1. Acemoglu D. 2005. *Politics and economics in weak and strong states*. „Journal of Monetary Economics”, 2005, vol. 52.
2. Acocello N. 2002. *Zasady polityki gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-13821-1
3. Albert M. 1994. *Kapitalizm kontra kapitalizm*. Kraków: Signum. ISBN 83-7006289-X.
4. Kaczmarek T. T. 1997. *Cud gospodarczy Niemiec Ludwiga Erharda koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*. Warszawa: Societas.
5. Kahn A. E. 1990. *The economics of regulation: principles and institutions*. London: The MIT Press.
6. Kalina-Prasznic U. (red.). 2003. *Regulowana gospodarka rynkowa: wybór materiałów do studiowania polityki gospodarczej*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna. ISBN 83-89355-10-8.
7. Keynes J. M. 2003. *Ogólna teoria procentu, pieniądza i zatrudnienia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-14033-X.
8. Kryńska E. 2001. *Dylematy polskiego rynku pracy*. Warszawa: IPiSS. ISBN 83-87890-25-1.
9. Lewandowski J. 1991. *Neoliberalowie wobec współczesności*. Wyd. 2. Gdynia: Atest. ISBN 83-85156-04-6.
10. Pszczołkowski T. G. 1990. *Spoleczno-polityczna i gospodarcza doktryna neoliberalizmu w RFN. Ordoliberalizm*. Warszawa — Kraków: PWN.
11. Ricketts M. 2002. *The economics of business enterprise: an introduction to economic organization and the theory of the firm*. 2nd ed. Cheltenham (UK); Northampton (USA): Edward Elgar. ISBN 1840645245.
12. Stiglitz J. E. 2004. *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-14338-X.
13. Thieme M. J. 1995. *Spoleczna gospodarka rynkowa*, red. nauk. M. Goliński. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 83-711035-52-2.
14. Wiśniewski Z. 1999. *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. ISBN 83-2311058-1
15. Zagóra-Jonszta U. 1999. *Ordoliberalizm a społeczna gospodarka rynkowa Niemiec: możliwość jej realizacji w Polsce*. Katowice: Wydawnictwo Uczelniane AE. Prace Naukowe. ISBN 83-7246-145-7.

Streszczenie

Praca jest próbą przedstawienia w świetle koncepcji ordoliberalnych zasadności ingerencji państwa w gospodarce. Po zaprezentowaniu istoty regulacji w teorii ekonomii i w praktyce gospodarczej, zostało zarysowane ordoliberalne spojrzenie na funkcjonowanie rynków. Ordoliberalizm został następnie porównany do liberalnego i keynesowskiego podejścia do wybranych obszarów działania gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem tych związanych z istnieniem monopolii. W końcowej

części zostaje zarysowane działanie rynków pracy i usług telekomunikacyjnych w kontekście podejmowanej na nich aktywności regulacyjnej.

Słowa kluczowe

regulacja procesów gospodarczych, ordoliberalizm, regulacje na rynku pracy, regulacje w sektorze telekomunikacyjnym

Regulation in Light of Ordoliberal Thought

Summary

The paper presents ordoliberal concepts of the governance of economic resources. The importance of the economic freedom as the fundamentals of economic activity is highlighted in the article. The selected premises of ordoliberalism are presented in the light of the classical and Keynesian theory. The major focus is, however, on the role of the state as an economic regulator. The examples of the regulation in labor market and telecommunications sector are introduced at the end of the writing.

Key words

the regulation of economic processes, ordoliberalism, labor market regulations, telecommunications sector regulation