

Andrzej T. Szablewski\*

GODZIWIWY CZY OPTIMALIZACYJNY CHARAKTER CEN  
W PRZEDSIĘBIORSTWACH UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ  
W ŚWIETLE DYSKUSJI AMERYKAŃSKICH

1. UWAGI OGÓLNE

Powołanie na mocy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r. kategorii przedsiębiorstw użyteczności publicznej stworzyło praktyczne podstawy zainteresowania tą specyficzną instytucją życia gospodarczego. Pojawiło się tu bowiem wiele problemów natury ogólnej - wiążących się chociażby z dopracowaniem prawno-ekonomicznego modelu tego przedsiębiorstwa i wkomponowaniem go w reformujący się system gospodarki polskiej<sup>1</sup>, jak i natury szczegółowej - dotyczących np. efektywnościowych uwarunkowań wewnętrznych mechanizmów podejmowania decyzji gospodarczych w obliczu priorytetu celów społecznych<sup>2</sup>, co stanowi przecież o specyfice tego rodzaju przedsiębiorstw. Wreszcie istnieje zainteresowanie tą formułą przedsiębiorstwa w innych - poza sferą infrastruktury technicznej, gdzie ta instytucja powstała i rozwinęła się - sfe-

\* Dr, adiunkt w Instytucie Organizacji i Zarządzania Pł.

<sup>1</sup> A. Wasilewski, Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1982, nr 1-2.

<sup>2</sup> A. Bogus, A. T. Szablewski, W. Wojciechowski, Metodologiczne problemy badania proefektywnościowych uwarunkowań funkcjonowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej, "Acta Universitatis Lodzianensis" 1990, Folia oeconomica 106.

rach działalności produkcyjno-usługowej, jak np. w sferze usług niematerialnych<sup>3</sup>.

Problemem, który niewątpliwie czeka na podjęcie jest kwestia kształtowania cen w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej. Skoro bowiem status użyteczności publicznej symbolizuje oderwanie instytucji przedsiębiorstwa od naturalnego dla niej środowiska rynku, powstaje natychmiast sprawa metodologii i praktycznych metod administrowania procesem cenotwórczym. Doświadczenie krajów, w których ta specyficzna instytucja posiada już długą tradycję, wskazuje, że kwestia stanowienia cen budziła ożywione kontrowersje. Niewątpliwie bardzo znaczący dorobek w tym zakresie powstał w Stanach Zjednoczonych.

Spór ekonomistów amerykańskich wokół cen toczył się i toczy nadal w dwóch płaszczyznach. W pierwszym przypadku kwestią podstawową jest zasadność nierynkowej regulacji cen i w tym kontekście spór dotyczy właściwie samej koncepcji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Zakwestionowanie bowiem jakiegokolwiek formy administrowania cenami jest równoznaczne z podważaniem celowości istnienia tej instytucji życia gospodarczego. Akceptacja nierynkowego trybu stanowienia cen w tych przedsiębiorstwach prowadzi automatycznie do postawienia pytania o podstawy kształtowania cen i to jest właściwie zasadniczy przedmiot sporu w drugim przypadku, a także główny problem niniejszego artykułu.

W kontrowersji o podstawę kształtowania cen starły się dwie koncepcje cen. Pierwsza, tradycyjna w warunkach amerykańskich, odwołująca się do średniowiecznej kategorii ceny sprawiedliwej, postulowała przyjęcie kosztów przeciętnych jako podstawy kształtowania cen. Druga koncepcja, wywodząca się z dorobku ekonomii dobrobytu i zyskująca w ostatnim okresie duże znaczenie w USA, kładzie nacisk na optymalizacyjną funkcję cen w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej i w związku z tym proponuje przyjąć jako nośnik cen koszty krańcowe.

Warto dodać, że za tymi odmiennymi koncepcjami cen kryją się

---

<sup>3</sup> A. T. S z a b l e w s k i, Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w sferze usług niematerialnych (uwagi wstępne). Materiały z III Krajowej Konferencji Naukowej nt. Sfera niematerialna w II etapie reformy gospodarczej, ZN WSI Opole 1988, nr 19.

różne podejścia do kwestii ekonomicznego modelu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

Przyjmując za cel niniejszego artykułu przybliżenie polskiemu czytelnikowi meritum i przebiegu sporu należałoby odpowiedzieć na pytanie o użyteczność teoretyczną i praktyczną (w naszych realiach) argumentacji i konkluzji ekonomistów amerykańskich. Pytanie jest tym bardziej uzasadnione, jeśli weźmiemy pod uwagę, że amerykańska instytucja przedsiębiorstwa użyteczności publicznej odznacza się, na tle istniejącej w tym zakresie praktyki krajów europejskich, wyraźną specyfiką, która przede wszystkim przejawia się w postaci dominacji prywatnej formy własności. Warto w związku z tym sformułować dwie uwagi.

Po pierwsze, choć argumentacje i konkluzje uczestników dyskusji odnoszą się do konkretnych warunków w jakich działa sektor użyteczności publicznej w USA, posiadają one ponadto wymiar bardziej ogólny, uniwersalny. Dotyczy on bowiem problematyki uprawiania polityki cen tam, gdzie zamiast mechanizmu rynku działają mniej lub bardziej administracyjne reguły ustalania cen, przy czym nie ma tu większego znaczenia własnościowa forma przedsiębiorstwa.

Po drugie, jednym z ważnych aspektów procesu reformowania gospodarki polskiej jest pluralizacja form własności, za czym kryje się przede wszystkim rozszerzanie się zakresu prywatyzacji gospodarki. Prywatyzacja może, na co zresztą wskazują doświadczenia światowe, objąć te sfery działalności produkcyjno-usługowej, które tradycyjnie zarezerwowane są dla dotąd państwowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. W tej sytuacji dorobek amerykański, jeśli chodzi o problematykę cenotwórstwa, okazać się może bardzo użyteczny zarówno w aspekcie teoretyczno-metodologicznym, jak i praktycznym<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Słuszność tej uwagi potwierdza przebieg prywatyzacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej w Wielkiej Brytanii. Pojawiające się tam problemy i rozwiązania instytucjonalne są analogiczne do amerykańskich. Por. np. G. Y a r r o w, "Privatization in Theory and Practice", "Economic Policy", April 1986.

## 2. SPECYFIKA AMERYKAŃSKIEJ INSTYTUCJI PRZEDSIĘBIORSTWA UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Powstanie i rozwój amerykańskiego modelu instytucji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jest ściśle związane z tak charakterystycznym dla tradycji amerykańskiej przywiązaniem do instytucji własności prywatnej, znajdującym odbicie w konstytucyjnych gwarancjach nienaruszalności tej formy własności i powszechnie manifestowanej niechęci do wszelkich przejawów własności państwowej czy municipalnej. W przeciwieństwie więc do większości krajów Europy Zachodniej, które w obliczu specyficznych problemów powstających w sferze infrastruktury technicznej zdecydowały się pójść drogą nacjonalizacji lub municipalizacji własności urządzeń infrastruktury, w USA zwyciężyła koncepcja prywatnego monopolu poddanego reżimowi regulacyjnych działań państwa.

Podkreślić w tym miejscu warto, że regulacja była typową dla warunków amerykańskich formą reagowania państwa na wywierane na nie naciski wywołane niesprawnością rynku<sup>5</sup>. W ten sposób z biegiem czasu stała się ona ważnym fragmentem szerszego zjawiska charakteryzującego kapitalizm XX-wieczny, jakim jest interwencjonizm państwowy. Zauważmy na marginesie, że regulacja sektora użyteczności publicznej, początkując nasilający się później proces regulowania innych dziedzin działalności gospodarczej oraz to, co nazywa się regulacją społeczną (social regulation) pozostały do końca lat siedemdziesiątych nadal najbardziej rozwiniętą formą regulacji.

Jeśli chodzi o instytucjonalną strukturę regulacji, to składa się na nią szereg wyspecjalizowanych, według kryterium branżowego, agend rządu - komisji - powoływanych, w zależności od skali działania przedsiębiorstw regulowanych, na szczeblu federalnym oraz stanowym. Sprawując całość funkcji regulacyjnych komisje muszą liczyć się ze sprzeciwem firm będących przedmiotem regulacji. Sprzeciw ten przybiera formę zaskarżenia przed sądem decyzji komisji. Daje to początek długiemu z reguły postępowaniu sądowemu.

<sup>5</sup> Por. J. W. M c K i e, Government Intervention in the Economy of the United States, [w:] Government Intervention in the Developed Economy, Ed. by P. Maunder [b.m.w.] 1979.

Koncepcja regulacji (tzw. Public Utility Regulation) kształtowała się w pierwszym rzędzie w wyniku szeregu decyzji Sądu Najwyższego, które określały ramy dla praktyki i teorii regulacji. Kluczowym elementem była tu zasada godziwego zysku od godziwie policzonego kapitału (a fair return on a fair value), a ściślej mówiąc godziwej stopy zwrotu (a fair rate of return) od godziwie policzonego kapitału. W interpretacji ekonomicznej chodzi o wielkość zysku, który osiągnęłaby dana korporacja w hipotetycznym systemie efektywnie działającego rynku<sup>6</sup> bądź zysku równego temu, który właściciele kapitału działającego w sektorze użyteczności publicznej otrzymaliby w innych, zbliżonych pod względem stopnia ryzyka, zastosowaniach<sup>7</sup>. W ten sposób do procesu cenotwórczego wprowadzony został wymóg, zwany finansowym ograniczeniem (financial constraint), który nałożył na komisje obowiązek przestrzegania w działalności regulacyjnej zasady, że ceny dóbr i usług pokrywać muszą pełne przeciętne koszty działalności prywatnej korporacji oraz zapewnić odpowiedni, tj. godziwy rozmiar zysku. Ceny spełniające ten wymóg określa się mianem ceny sprawiedliwej; godziwej, rozsądnej (fair, reasonable price).

### 3. SPORY WOKÓŁ KATEGORII CENY GODZIWEJ

Chociaż kategoria ceny sprawiedliwej jest kluczowym oraz integralnym elementem współczesnej teorii i praktyki regulacji, to historia tej kategorii sięga daleko w przeszłość. Z punktu widzenia naszych rozważań podkreślić należy, że niegdyś była ona traktowana nie tylko jako kategoria ze sfery etyki gospodarczej, ale również jako przejaw ingerencji państwa w życie gospodarcze w imię swoiście pojętej zasady sprawiedliwości opartej, mówiąc językiem współczesnym, na zasadzie wymiany ekwiwalentnej zagrożonej

<sup>6</sup> K. W. Clark son, R. L e Roy Miller, 'Industrial Organization. Theory Evidence and Public Policy, Mc Graw-Hill Company, New York 1983, s. 478.

<sup>7</sup> E. E. Z a j a c, Fairness of Efficiency. An Introduction to Public Utility Pricing, Bell Telephone Laboratories, Cambridge, Mass. 1978, s. 23-24.

powstawaniem różnego rodzaju sytuacji monopolistycznych<sup>8</sup>. Od samego początku koncepcja ta miała charakter kosztowy, tzn. odwoływała się do kosztów produkcji oraz zysku godziwego. W tym rozumieniu przeciwstawiana była kategorii ceny naturalnej, która oparta była na równości podaży i popytu, i była symbolem wolnej gry sił rynkowych. We współczesnej koncepcji regulacji różnica ta została pod pewnym względem zatarta. Cena sprawiedliwa jest bowiem odpowiednikiem ceny naturalnej w sensie identycznej podstawy wartościowej, stosowanym tam, gdzie nie są spełnione warunki wolnej konkurencji. Zachowane zostało natomiast przeciwieństwo w sensie mechanizmowym. Cena sprawiedliwa pozostała bowiem nadal przejawem administracyjnej ingerencji państwa w życie gospodarcze, ingerencji stanowiącej substytut mechanizmu konkurencji.

Od momentu sformułowania koncepcji ceny sprawiedliwej na potrzeby procesu regulacji<sup>9</sup> stała się ona przedmiotem sporów toczonych między przedsiębiorstwami a odpowiednimi komisjami. Źródłem tych sporów były wyjątkowo niejednoznaczne zasady kalkulacji, obowiązujące komisje w procesie cenotwórczym, które tym samym stanowiły podstawy do zgłaszania przez przedsiębiorstwa uzasadnionych i nieuzasadnionych protestów. Zasady kalkulacji obejmowały trzy stadia: liczenie bieżących kosztów działalności korporacji, oszacowanie wartości zaangażowanego kapitału (tzn. problem rate base) oraz określenie stopy zysku.

W pierwszym okresie (do 1941 r.) zdecydowanie największe kontrowersje rodził problem rate base. Przedsiębiorstwa kwestionowały bowiem wybrane przez komisje metody szacowania kapitału, domagając się ich zmiany na korzystniejsze, tzn. umożliwiające podniesienie wartości szacunku. Protesty te miały mocne podstawy prawne. Niedoszacowanie traktowano bowiem jako wyraz naruszenia gwarantowanych przez Konstytucję USA praw właścicieli do godziwego dochodu z tytułu posiadanego kapitału. Po 1941 r., na skutek decyzji Sądu Najwyższego przyznającej komisjom prawo swobody decydowania o metodzie szacowania wartości kapitału, ciężar sporu prze-

---

<sup>8</sup> Patrz szerzej na temat genezy koncepcji ceny sprawiedliwej: Collier's Encyclopedia, New York 1957, hasło Public Utility.

<sup>9</sup> Nastąpiło to w 1898 r. w rezultacie decyzji Sądu Najwyższego.

sunął się na problem określania wielkości stopy zysku, przy czym natężenie sporów wyraźnie osłabło<sup>10</sup>.

W płaszczyźnie teoretycznej przedmiotem sporu stał się z biegiem czasu problem standardu ceny rozsądnej. Źródłem tego sporu było rosnące niezadowolenie z obowiązującego standardu kosztowego, zwanego standardem cost plus (tzn. przeciętne koszty całkowite plus zysk godziwy). Niezadowolenie wynikało z dwóch przyczyn. Jedną z nich dotyczyła wspomnianych wyżej niejednoznaczności w metodologii liczenia nośników cen. Drugą zaś kwestią znacznie ważniejszą. Standard kosztowy gwarantując zwrot kosztów i zysk musiał osłabiać czy wręcz unieruchamiać bodźcową funkcję cen w zakresie minimalizacji kosztów wytwarzania i dystrybucji, wprowadzania postępu technicznego, podnoszenia standardu usług itp.

Wysunięto w związku z tym propozycję rezygnacji ze standardu kosztowego na rzecz standardu typu konkurencyjnego<sup>11</sup>. Standard ten zakładał odrzucenie formuły kosztowej i gwarantowanego zysku na rzecz przyjęcia cen ustalonych przez inne korporacje o podobnym rozmiarze i świadczące zbliżone usługi. Jego odmianą stanowił standard wzorcowy (yardstick method), który przewidywał zastosowanie w prywatnych korporacjach cen wyprowadzonych z analizy kosztów ponoszonych przez racjonalnie zaplanowane i efektywnie funkcjonujące przedsiębiorstwo państwowe. Ostatecznie standard kosztowy został utrzymany jako rozwiązanie najprostsze z możliwych<sup>12</sup> choć ze świadomością jego słabości, które próbowano zmniejszać poprzez standaryzację procedury liczenia poszczególnych składników ceny.

Organicznym elementem zagadnienia cen w sektorze użyteczności publicznej, niezależnie od przyjętego modelu cen, jest kwestia ich różnicowania. Z jednej strony mamy tu bowiem idealne warunki do

<sup>10</sup> Patrz szerzej na temat istoty i historii sporów wokół metodologii liczenia ceny sprawiedliwej: H. K o o n t z, R. W. G a b l e, Public Control of Economic Enterprise, New York, Toronto, Londyn 1956, s. 244 i n.

<sup>11</sup> Por. np. J. M. B o n b r i g h t, Public Utilities and the National Power Policies, New York 1940, s. 13 i n.

<sup>12</sup> Patrz na temat słabości standardu konkurencyjnego, np. R. T. B y e, Social Economy and the Price System, New York 1950. Później propozycja standardu wzorcowego była jeszcze ponawiana. Na przykład: L. D l d s, The Economic Planning Function, "American Economic Review" [dalej AER] 1958, No 2.

uprawiania praktyki różnicowania cen, z drugiej zaś w praktyce różnicowania cen upatruje się najlepszego sposobu na rozwiązanie szeregu specyficznych dla tej sfery problemów oraz warunku umożliwiającego spełnienie przez ceny różnych, często niezupełnie zgodnych ze sobą, funkcji. W omawianym tu modelu cen różnicowanie miało ułatwiać i usprawniać realizację wymogu finansowego poprzez oddziaływanie na wzrost lub co najmniej stabilizację popytu.

Teoria i praktyka różnicowania opierała się tutaj przede wszystkim na wyodrębnieniu grup (Klas) nabywców na podstawie kryterium cenowej elastyczności popytu. Obowiązywała zasada wyższej ceny dla klasy nabywców, charakteryzującej się niską elastycznością popytu i niższej ceny dla grup nabywców, których popyt ze względu na dostęp do substytutów jest bardziej elastyczny względem ceny. W ramach danej klasy nabywców dalsze różnicowanie mogło przebiegać na gruncie bardziej szczegółowych kryteriów. Jeśli chodzi np. o energię elektryczną otrzymywaną przez gospodarstwa domowe, to jej cena różniła się w zależności od celu użytkowania energii. I tak np. elektryczność służąca do oświetlenia była znacznie droższa od elektryczności zużywanej w celach ogrzewczych. Celem takiego zróżnicowania było zachęcenie użytkowników do ogrzewania elektrycznością, a nie poprzez inne alternatywne źródła energii<sup>13</sup>. Należy podkreślić w tym miejscu, że praktyka różnicowania cen pozostawała w zasięgu regulacyjnych kompetencji komisji. Zadaniem komisji było tutaj dopilnowanie, aby zasady różnicowania cen odpowiadały, niejasno zresztą sformułowanym, kryteriom sprawiedliwości i rozsądku<sup>14</sup>.

#### 4. CENA JAKO NARZĘDZIE OPTIMALIZACJI

Przełożenie koncepcji ceny godziwej na język teorii i praktyki gospodarczej dokonało się za sprawą przedstawicieli ekonomii instytucjonalnej. Przyjmując tę koncepcję instytucjoniści widzieli w niej rozwiązanie kompromisowe między zagrożoną sytuacją mo-

<sup>13</sup> Por. M c K i e, Government..., s. 68.

<sup>14</sup> Patrz na ten temat Ch. F. P h i l i p s, The Economics of Regulation, Homewood Illinois 1965, s. 41 i n.



nopolistyczną interesem konsumentów (odbiorców) a interesem wytwórców wyrażającym się postulatem zapewnienia pełnej równowagi finansowej, dodajmy postulatem posiadającym konstytucyjne gwarancje. Wymagało to oparcia ceny na kategorii kosztów przeciętnych. A zatem koncepcja ceny sprawiedliwej odwołująca się do kosztów przeciętnych odpowiada takiemu modelowi funkcjonowania sfery użyteczności publicznej, w którym zysk - choć regulowany - pozostaje nadal kategorią organizującą proces wytwarzania i podziału.

Takie rozumienie ceny w procesie regulacji utrzymało się wśród instytucjonalistów również i po wysunięciu omawianej dalej propozycji ekonomii dobrobytu. Wysunięcie tej propozycji wiązało się bowiem z konstatacją, że brak możliwości utrzymania warunków konkurencji doskonałej wszędzie tam, gdzie w sposób intensywny występuje zjawisko oszczędności skali oznacza wystąpienie trwałej rozbieżności między kosztami przeciętnymi i krańcowymi, i wynikającą stąd niezdolność do zachowania na drodze regulacji wszystkich atrybutów ceny konkurencyjnej. Względny utrzymania ciągłości podaży w warunkach, gdy produkcja i dystrybucja opierają się na zasadach prywatnej przedsiębiorczości, przesądziły o podtrzymaniu kategorii kosztów przeciętnych jako podstawowego nośnika cen. Choć towarzyszyła temu, co należy mocno podkreślić, świadomość, że odbywa się to kosztem optymalizacyjnej funkcji ceny<sup>15</sup>. Odrzucenie zasady kosztów krańcowych traktowano więc jako przejaw uznania wyższości realiów funkcjonowania nad poprawnymi teoretycznie postulatami.

Natomiast rozumowanie zwolenników kosztów krańcowych za punkt wyjścia przyjmuje postulat maksymalizacji dobrobytu społecznego. Kryje się za nim wymóg optymalnej alokacji zasobów, który realizowany jest automatycznie w warunkach wolnej konkurencji właśnie przy cenach odpowiadających kosztom krańcowym. Ponieważ w sytuacji naturalnego monopolu nadal obowiązują zasady optymalnej alokacji w rozumieniu wolnokonkurencyjnym<sup>16</sup>, państwo winno przejąć na siebie obowiązek stworzenia mechanizmu osiągnięcia stanu optymalnego. Głównie

<sup>15</sup> Najszerzej w tym duchu wypowiadał się J. M. Bonbrigt, Principles of Public Utilities Rates, New York 1961, s. 34-35 oraz 385 i n.

<sup>16</sup> Por. H. Mehring, The Peak Load Problem with Increasing Return and Pricing Constraints, AER, 1970, No 4.

nym elementem tego mechanizmu jest kontrola ustalania cen. W tym zatem ujęciu główną funkcją cen jest funkcja narzędzia racjonalnych wyborów w zakresie struktury produkcji i popytu. Jeśli realizacja tej funkcji wchodzi w kolizję z zasadą równowagi finansowej podmiotów gospodarujących, co w przypadku sektora użyteczności publicznej jest regułą, wówczas priorytet uzyskuje problem alokacyjny.

Zauważmy, że w tym ujęciu zmianie ulega podejście do modelu funkcjonowania sektora użyteczności publicznej. Cechą charakterystyczną jest tu odejście od motywu zysku na rzecz abstrakcyjnej dla prywatnego wytwórcy, zasady maksymalizacji dobrobytu społecznego. Tłumaczy to z jednej strony długotrwały brak akceptacji zasady kosztów krańcowych w warunkach amerykańskich, z drugiej zaś skłonność europejskich, znacjonalizowanych, a więc mniej wrażliwych na zysk, przedsiębiorstw użyteczności publicznej do opierania na tej zasadzie procesu cenotwórczego<sup>17</sup>.

Propozycja zastosowania kosztów krańcowych jako podstawowego nośnika cen w sektorze użyteczności publicznej po raz pierwszy zgłoszona została w 1938 r. przez znanego przedstawiciela ekonomii dobrobytu H. Hotellinga<sup>18</sup>. Abstrahując od bogatego już dorobku ekonomii marginalistycznej w kwestii cen, autor ten w pierwszym rządzie odwołał się do mało znanej pracy napisanej w 1844 r. przez francuskiego inżyniera J. Dupuita, a traktującej o problemie stanowienia opłat za korzystanie z dróg i mostów. Problem ten Dupuit rozpatrywał z perspektywy postulatu maksymalizacji ogólnogospodarczych korzyści (total benefit) płynących z korzystania z takich urządzeń, jak drogi i mosty. Wyrażając przekonanie, że po pierwsze, po zbudowaniu danej drogi czy mostu korzystanie z nich nie wiąże się z ponoszeniem żadnych kosztów, po drugie zaś, że wprowadzenie jakiegokolwiek opłaty za korzystanie spowodowałoby rezygnację pewnej części potencjalnych użytkowników, co w świetle pierw-

<sup>17</sup> Por. P. J. Garfield, W. L. Lovejoy, Public Utility Economics Englewood Cliffs, New York 1964, s. 148. Najbogatsze spośród krajów europejskich doświadczenia w zakresie stosowania zasady kosztów krańcowych ma bez wątpienia Francja.

<sup>18</sup> Por. H. Hotelling, The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates, "Econometrica" 1938, vol. 6.

szego oznaczałoby realne zmniejszenie społecznych korzyści, Dupuit uzasadnia stosowanie zasady bezpłatności<sup>19</sup>.

Propozycja Hottelina jest konsekwencją reprezentowanej przez niego, a wspomnianej już wcześniej postawy metodologicznej, według której warunkiem maksymalizacji dobrobytu jest optymalna alokacja zasobów, ta zaś możliwa jest przy cenach odpowiadających kosztom krańcowym. To co wzbudziło jednak największe kontrowersje, to problem metod pokrywania nieuniknionego w przypadku sfery użyteczności publicznej deficytu. Problem ten sprowadzał się do znalezienia takich źródeł finansowania, które w efekcie nie miałyby żadnego wpływu na proces ustalania cen w gospodarce. W związku z tym Hotteling postulował dwa źródła finansowania<sup>20</sup>. Pierwsze - główne, to podatki, przy czym według Hottelina najlepiej wspomnianemu wyżej kryterium odpowiadają podatek dochodowy oraz podatek od spadku. Drugim, dodatkowym źródłem byłyby dochody uzyskiwane z tytułu stosowania cen równoważących ograniczoną podaż z gwałtownie (np. z przyczyn sezonowych) rosnącym popytem.

## 5. KOSZTY PRZECIĘTNE KONTRA KOSZTY KRAŃCOWE

Sprzeciw wobec propozycji marginalistycznej dotyczył w pierwszym rzędzie problemu deficytu. Wskazywano tu głównie na trzy kwestie. Po pierwsze, koncepcja cen wyprowadzona z kosztów krańcowych jest nie do przyjęcia z punktu widzenia obowiązującego ustawodawstwa, nakładającego na instytucje regulujące obowiązek uwzględnienia w cenach czynnika zysku godziwego<sup>21</sup>. Po drugie podkreślano, że subsydiowanie deficytowych przedsiębiorstw drogą opodatkowania wprowadza zakłócenia do systemu ekonomicznego, które w rezultacie wywołują straty nie mniejsze od tych, które powstają w

---

<sup>19</sup> Podają za: N. R u g g l e s, *Recent Developments in the Theory of Marginal Cost* (1949), [w:] *Public Enterprise*, Ed. R. T u r v e y, Penguin Books, Middlesex, England 1968.

<sup>20</sup> Tamże, s. 12-13.

<sup>21</sup> Z a j a c, *Fairness or...*, s. 23.

wyniku stosowania cen opartych na kosztach przeciętnych<sup>22</sup>. Po trzecie, przewijała się również myśl, iż w warunkach deficytu i subsydiów trudno jest stosować skuteczne bodźce zachęcające do efektywnego zarządzania przedsiębiorstwami użyteczności publicznej<sup>23</sup>.

Zwracano ponadto uwagę, że stosowanie takiej koncepcji ceny w praktyce gospodarczej natrafi na liczne bariery natury techniczno-organizacyjnej, wynikające z trudności liczenia tych kosztów oraz wysokiego stopnia złożoności taryf. To ostatnie ma znaczenie nie tylko ze względu na rosnące w sposób lawinowy koszty obsługi takiego systemu taryfowego, ale również z powodu zmniejszającego się stopnia zrozumienia (percepcji) tego systemu, co pociąga za sobą brak prawidłowej reakcji odbiorców na informacje w nim zawarte<sup>24</sup>. Wreszcie zwracano uwagę na niebezpieczeństwo społecznego oporu wobec cen opartych na kosztach krańcowych. Zmieniałyby one bowiem w sposób dość istotny i co ważniejsze niekorzystny dla słabszych ekonomicznie grup ludności, koszty nabycia dóbr i usług<sup>25</sup>.

Podsumowując zarzuty wobec koncepcji kosztów krańcowych jako podstawy stanowienia cen w sferze użyteczności publicznej stwierdzić należy, że dotyczyły one głównie aplikacyjnych aspektów tej koncepcji, nie zaś samej idei. Można zatem powiedzieć, iż jeśli przyjmiemy taki punkt widzenia, kontrowersja o której tutaj mowa to spór między praktycznie możliwą, bo osadzoną w realiach modelu funkcjonowania sfery użyteczności publicznej w USA, koncepcją cenotwórczą (koszty przeciętne) a koncepcją uważaną za teoretyczny ideał (koszty krańcowe). Pogląd taki dominował, przynajmniej w pierwszej fazie dyskusji, w środowisku ekonomistów amerykańskich. Odrzucając praktyczną przydatność propozycji marginalistycznej, część ekonomistów zwracała jednak uwagę na korzyści wynikające z

<sup>22</sup> L. W. Weiss, A. D. Strickland, Regulation: A Case Approach, McGraw-Hill, New York 1976.

<sup>23</sup> Argument ten podają za: M. J. Farrell, In Defence of Public Utility Price Theory, [w:] Public Enterprise..., s. 45.

<sup>24</sup> R. Turvey, Practical Problems of Marginal - Cost Pricing, [w:] P. Samuelson, Readings in Economic, New York 1974, s. 146-147.

<sup>25</sup> Tamże, s. 148-149.

jej zgłoszenia. Wiązały się one ze znacznym wzrostem zainteresowania ekonomistów problematyką cen w sferze użyteczności publicznej, co pociągnęło za sobą intensywny rozwój badań nad tym fragmentem teorii cen.

Z kolei zwolennicy rozwiązania marginalistycznego, podtrzymując rzecz jasna tezę o jego teoretycznej wyższości, usiłowali jednocześnie wykazać użyteczność praktyczną tej propozycji. Jak się wydaje obrona zasady kosztów krańcowych szła pod tym względem w dwóch kierunkach.

Po pierwsze, wskazywano, że zarzuty jakie wysunięto pod adresem cen opartych na kosztach krańcowych zastosowane być mogą z równym powodzeniem w odniesieniu do zasady cenotwórczej odwołującej się do kategorii kosztów przeciętnych<sup>26</sup>. I tak np. wskazuje się, że ta ostatnia metoda wcale nie gwarantuje uniknięcia deficytowości, jest równie uciążliwa w stosowaniu ze względu na trudności liczenia kosztów przeciętnych, czy wreszcie nie rozwiązuje lepiej problemu prostoty systemu taryfowego, a zatem i jego skuteczności oddziaływania na odbiorców<sup>27</sup>. Jeśli więc uzna się raczej tego rozumowania, wówczas ujawnia się zdecydowana przewaga rozwiązania marginalistycznego.

Po drugie, uznając po części słuszność argumentów wysuwanych przeciwko zasadzie kosztów krańcowych dowodzone, że drogą stosunkowo nieznacznych odstępstw od teoretycznego ideału można uzyskać rozwiązanie pozbawione słabych stron<sup>28</sup>. Innymi słowy chodzi tu o taką modyfikację marginalistycznej formuły cenowej, aby zachowując zdolność do racjonalizacji decyzji, spełniała ona szereg innych - nieosiągalnych dotąd - postulatów, w tym przede wszystkim postulat samofinansowania. Spośród różnych możliwych w tym względzie kroków wymienimy dwa: przejście do różnicowania cen oraz wprowadzenie taryf dwuczęściowych<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Kierunek taki zdaje się reprezentować M. G. W e b b, Pricing Policies for Public Enterprises, The Macmillan Press LTD, London 1976.

<sup>27</sup> Tamże, s. 87-90.

<sup>28</sup> Podejście takie reprezentuje np.: W. S. V i e k e r y, Some Implications of Marginal Cost Pricing for Public Utilition, AER, Proceedings 1955.

<sup>29</sup> W naszej literaturze na ten temat: R. J e ż o w s k i,

Odnotować w tym miejscu należy rosnące zainteresowanie propozycją marginalistyczną. Wynikało ono głównie stąd, że zawiera ona próbę rozwiązania niezwykle istotnego w odniesieniu do sektora użyteczności publicznej, a w zasadzie całkowicie pominiętego w praktyce cenotwórczej USA<sup>30</sup>, problemu fluktuacji popytu w czasie. Waga czynnika czasu w cenotwórstwie (tzw. peak load pricing) polega natomiast na tym, że otwarta zostaje droga do racjonalizacji popytu w czasie i w ten sposób odczuwalnego zmniejszenia rozmiarów przedsiębiorstw.

Duży wpływ na przebieg omawianej tu kontrowersji wywarł rozwój teorii optymalizacji typu second-best. Chodzi tu mianowicie o problem sformułowania zasad kształtowania optymalnych cen w sektorze państwowym w sytuacji, gdy ceny innych dóbr i usług (w sektorze pozapaństwowym) nie są, z różnych powodów (np. opodatkowanie typu non-lum-sum taxes, cen monopolowych, efektów zewnętrznych), oparte na kosztach krańcowych. Ustalanie bowiem w tej sytuacji cen zgodnie z kosztami krańcowymi raczej oddalałoby niż przybliżało do optymalnego rozwiązania w dziedzinie alokacji zasobów<sup>31</sup>. Rozwój teorii typu second-best poszedł więc w kierunku szukania teoretycznie poprawnych zasad odchodzenia od reguły kosztów krańcowych, co z kolei otworzyło szansę wprowadzenia do problemu optymalizacyjnego ograniczenia finansowego, które dotąd blokowało możliwość stosowania w amerykańskich przedsiębiorstwach użyteczności publicznej metodologicznie poprawnej formuły cenowej. Nie wchodząc w szczegóły, proponowane rozwiązanie - satysfakcjonujące wymagania optimum typu second-best i ograniczenia finansowego - polega na przyjęciu zasady, że odchylenia ceny w górę od kosztów krańcowych mogą być tym większe, im mniejsza jest wrażliwość odbiorców na poziom i strukturę cen. Tam natomiast, gdzie po-

---

Ekonomia dobrobytu a ceny w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej, "Ekonomista" 1980, nr 4, s. 956.

<sup>30</sup> Wiele korporacji podejmowało pewne eksperymenty w tym względzie, ale miały one bardzo ograniczony zakres, spotkały się z niechętnym przyjęciem przez nabywców i ostatecznie nie przekształciły się w stałą praktykę. Por. J. G. Moore, The Effectiveness of Regulation of Electric Utility Prices, "The Southern Economic Journal" 1969, Vol. 36, No 4.

<sup>31</sup> Szerzej na temat rozwoju teorii second-best: W e b b, Pricing Policies..., rozdz. 5 i 8.

pyt jest elastyczny względem cen, powinny one maksymalnie wiernie odpowiadać kosztom krańcowym<sup>32</sup>.

Nie wszyscy podzielają jednak pogląd, że dokonania w zakresie teorii second-best otwierają drogę do wprowadzenia zasady kosztów krańcowych do praktyki gospodarczej. Jeden z bardziej znanych w tej dziedzinie specjalistów zwrócił uwagę na ogromne, a tym samym trudne czy wręcz niemożliwe do spełnienia w praktyce, wymagania informacyjne, jakie stawia teoria second-best. W tej sytuacji uznał za celowe pozostanie przy zasadzie kosztów przeciętnych<sup>33</sup>.

Dowodem jednak wzrastającego stopnia akceptacji zasady kosztów krańcowych jest podjęty w II połowie lat siedemdziesiątych szeroki program przygotowań do wprowadzenia do amerykańskiej praktyki cenotwórczej w odniesieniu do opłat za energię elektryczną, czynnika czasu. Realizację tego programu rozpoczęto od początku lat osiemdziesiątych<sup>34</sup>.

Andrzej T. Szablewski

DECENT OR OPTIMIZING CHARACTER OF PRICES  
IN PUBLIC UTILITY COMPANIES  
IN THE LIGHT OF AMERICAN DISCUSSIONS

The aim of the article is to give the Polish reader an insight into a controversy concerning the level of prices in the US public utility companies. The presentation of arguments and conclusions arrived at by participants of the controversy should allow to create a theoretical platform for tackling analogous problems regarding the situation of public utility companies in Poland. In the controversy in question there collided two concepts

<sup>32</sup> Por. W. B a u m o l, D. B r a t f o r d, Optimal Departures from Marginal Cost Pricing, AER, 1970, No 8.

<sup>33</sup> Por. R. H. C o a s e, The Theory of Public Utility Pricing and its Applications, "Bell Journal of Economics and Management Science Spring" 1970. Podaję za: W e b b, Pricing Policies..., s. 87.

<sup>34</sup> Por. J. P. A c t o n, An Evolution of Economists Influence on Electric Utility Rate Reforms, AER 1982, No 2.

of prices. The first of them with its quite distant traditions, i.e. the concept of decent price recommends adopting average costs as a basic carrier of prices. The second postulated by the economics of welfare places emphasis on the optimizing function of prices and, consequently, it voices in favour of adopting marginal costs as a base carrier of prices in companies of this type. The phenomenon of an increasingly wider use of prices based on the idea of marginal costs which can be perceived in the US practice recently should be pointed out and analyzed in the context of social and economic determinants of the pricing process in the Polish companies of the same type.