

OBLIKOVANJE EKONOMSKIH MEHANIZMOV PREPLETANJA TRGA IN DRŽAVE

Mechanism Design for the Interactions between Market and Government

1. UVOD: OD TEORIJE RAZVOJA DO RAZVOJNE POLITIKE S POMOČJO OBLIKOVANJA MEHANIZMOV

Vse sodobne vlade želijo dosežati višjo stopnjo gospodarske rasti. Za ta namen spodbujajo dejavnike rasti, ustvarjajo institucionalno okolje, prestrukturirajo gospodarstvo in pogosto uvajajo obsežne gospodarske in socialne reforme. Vendar je konkretno razvojno politiko težko tako oblikovati, da bo res spodbujala gospodarski razvoj in bo predvsem uresničljiva. Veliko je negotovosti, iskanja in poskušanja. Iz enega skupka ekonomskih načel in teorije rasti je namreč mogoče izvesti številne razvojne politike (Hausman idr. 2005, Senjur 2007). Zato je pomembno raziskovalno vprašanje, kako načela in teorije rasti pretvoriti v konkretno razvojno politiko, ki bo pospeševala gospodarsko rast v prav določeni državi, npr. v Sloveniji.

Z vstopom v Evropsko unijo (EU) je slovensko gospodarstvo postalo sestavni del enotnega evropskega trga. To ima pomembne posledice. Ena od ključnih strateških tem je postalo vprašanje nacionalnega gospodarstva (in nacionalnega prostora) v okviru skupnega evropskega trga. Odločilna bo razvojna politika, katere naloga bo, da poveča prilagodljivost, fleksibilnost in dinamičnost slovenskega gospodarstva. Eno od ključnih strateških vprašanj razvojne politike bo vprašanje oblikovanja mehanizmov (angl. *mechanism design*), to je institucij in pravil igre, ki bodo omogočale in spodbujale gospodarski razvoj Slovenije znotraj EU.

V prispevku se bomo osredotočili na institucije trga in vlogo države. Zanimajo nas vprašanje trga, nepopolne konkurence ter regulacije. To vprašanje bomo ilustrirali na različnih pomembnih področjih slovenskega razvoja: velika podjetja, telekomunikacije, gospodarska infrastruktura (železnice, energetika), javne dejavnosti (visoko šolstvo, zdravstvo). Povsod se pojavlja vprašanje fleksibilnosti, liberalizacije, privatizacije, konkurence, razlikovanje med javnim in zasebnim, med tržnim in državno-upravnim. In povsod se pojavlja vprašanje, kako oblikovati mehanizme, ki bodo vodili do boljše alokacije virov (Hurwicz 1973, Hurwicz idr. 1985).

2. OBLIKOVANJE EKONOMSKIH MEHANIZMOV

Ekonomisti se premalo ukvarjajo z mehanizmi delovanja ekonomskega sistema. Na to je opozoril nobelov nagradjenec za ekonomijo za leto 2007 Leonid Hurwicz v svojem članku iz leta 1973 (Hurwicz 1973). Hurwicz meni, da ekonomska analiza običajno obravnava ekonomski sistem kot dan. S tem prevzema stališče o institucionalnem status quo. Podobno stališče zagovarja drug nobelovec, Douglas C. North, ki meni, da se neoklasična teorija ukvarja z delovanjem trgov in ne z razvojem trgov (North 1994). North meni, da so v ozadju določevalcev ekonomskih dosežkov politične in ekonomske institucije. Hurwicz razvija naprej to izhodišče »oblikovanja mehanizmov za alokacijo virov«, da bi oblikoval sistem, ki je boljši od obstoječega.

dr. Marjan SENJUR, red. prof.

Univerza v Ljubljani
Ekonomska fakulteta

Izvleček

UDK: 338.246(497.4)

Problematika strateških razvojnih vprašanj se je močno spremenila. V središču pozornosti so oblikovanje mehanizmov oziroma institucij in pravil, ki določajo ekonomsko obnašanje. V prispevku se avtor osredotoča na vprašanje trga, nepopolne konkurence ter regulacije. To vprašanje ilustrira na različnih pomembnih področjih slovenskega razvoja: velika podjetja, telekomunikacije, gospodarska infrastruktura (železnice, energetika), javne dejavnosti (visoko šolstvo, zdravstvo). Povsod se pojavlja vprašanje fleksibilnosti, liberalizacije, privatizacije, konkurence, razlikovanje med javnim in zasebnim, med tržnim in državno-upravnim. In povsod se pojavlja vprašanje, kako oblikovati mehanizme, ki bodo vodili do boljše alokacije virov.

Ključne besede: razvojna strategija, regulacija, nepopolna konkurenca, javni sektor

Abstract

UDC: 338.246(497.4)

The strategic questions of economic growth have changed recently. At the centre of attention is »mechanism design« or the institutions and rules of the game that govern economic activities. The solutions are not simple because they are not pure from the point of view of economic theory. The article illustrates the need for design of mechanisms in the case of large enterprises, in telecommunications, economic infrastructure (railways and energy), and in the public services of higher education and health. The questions of flexibility, liberalisation, privatisation, competition, distinguishing between public and private, and between market and state administered are ubiquitous. Equally omnipresent is the question of how to design mechanisms for achieving better allocation of resources.

Key words: growth strategy, regulation, imperfect competition, public sector

JEL: D02, D61, H44, O43

Vprašanje je, kako oblikovati mehanizme, ki bi bili boljši od samodejno nastajajočih mehanizmov. Ideal ekonomistov je trg popolne konkurence. V tem primeru ni potrebe po oblikovanju mehanizmov, ki bi dali boljši rezultat od trga popolne konkurence. Potreba po oblikovanju mehanizmov nastane tedaj, kot trg ne daje najboljših rezultatov. To je v primeru delovanja tehnologij z naraščajočimi donosi in v primeru javnih dobrin. Samodejno delovanje trga bo vodilo v nepopolno konkurenco v prvem primeru ali do neoptimalne alokacije virov v drugem primeru.

Pri tem predpostavljamo, da obstaja neka višja oblast, ki zasleduje t. i. družbeni interes, ki presega zasebni in individualni interes. Običajno je to država in vlada, ki deluje v njenem imenu. Ta višja oblast ima pristojnosti, da oblikuje mehanizme, ki izboljšujejo alokacijo virov z vidika širšega družbenega interesa. Ta družbeni interes je v sodobnih družbah preskrbljen v okviru države in nacionalnega gospodarstva. Funkcija cilja blaginje oziroma cilj strategije razvoja je opredeljen z vidika nacionalnega gospodarstva.

2.1. Nacionalno gospodarstvo

V prejšnjih časih tradicionalnih držav vprašanje nacionalnega gospodarstva in nacionalnega interesa na prostoru države ni bilo v središču pozornosti, ker je bilo samoumevno. Z globalizacijo gospodarstva, z vključitvijo Slovenije v EU, v skupni evropski trg, s skupno valuto in z množico skupnih politik pa je vprašanje nacionalnega gospodarstva postalo zelo aktualno. Aktualno je vprašanje, katere ekonomske politike se opravljajo na nacionalni ravni in katere na ravni EU. Aktualno je vprašanje skrbi za nacionalni interes znotraj skupnosti številnih držav, kjer vsaka od njih posebej skrbi za svoje nacionalne interese.

Slovenija ne more črpati prednosti iz ekonomije velikosti, ker je majhna država. Lahko pa uporabi ekonomijo aglomeracije. To zahteva veliko gostoto podjetij, diverzificirano in komplementarno gospodarsko strukturo. Ta cilj Slovenija lahko dosega s številnimi majhnimi in srednjimi podjetji, ki so naseljena v Sloveniji. Pričakujemo lahko, da bo to ena od osnovnih značilnosti slovenske gospodarske strukture. Na tem bo slonel razvoj podjetništva v Sloveniji. Vendar to ne bo dovolj. Potrebna so tudi velika podjetja. Več o tem v nadaljevanju.

Ne samo podjetja, vsak ekonomski problem moramo umestiti v nacionalni ekonomski prostor. Ves čas si postavljamo vprašanje, kako naše ukrepanje na nacionalni ravni in ukrepanje na ravni EU vpliva na možnosti razvoja na ozemlju te države. Oblikovanje mehanizmov ekonomskega sistema se običajno postavlja na ravni nacionalnega gospodarstva. Je pa tudi že kar nekaj mehanizmov, ki so zgrajeni na nadnacionalni ravni. EU s svojim skupnim evropskim trgom vzpostavlja mehanizme, ki veljajo na ravni celotne Evropske unije.

2.2. Naraščajoči donosi, nepolni trg in regulacija trga

Eno od pomembnih institucionalnih vprašanj je vprašanje trga, nepopolne konkurence, regulacije ter vloge države v okviru slovenskega nacionalnega prostora. Na splošno je marsikaj mogoče reči (Olson 1996, Rodrik 2006). Ko pa je treba nekaj reči konkretno za Slovenijo, lahko stvari postanejo manj jasne.

Popolni tržni konkurent deluje na naraščajočem delu krivulje mejnih stroškov (angl. MC – *marginal cost*), ki je njegova krivulja ponudbe. Govorimo, da se sooča z upadajočimi donosi. Vsaka naslednja proizvedena enota ga stane več. Večanje obsega proizvodnje je povezano z naraščajočimi stroški na enoto proizvoda. Proizvaja toliko, da se mejni stroški izenačijo s cenami. Optimalen obseg proizvodnje in s tem optimalen obseg podjetja je omejen s krivuljo mejnih stroškov in tržno ceno. Popolna tržna konkurenca v teh razmerah da najboljši rezultat, kar se tiče alokacije virov. Vlada v delovanju takega tržnega mehanizma ni potrebna.

Monopolistu ni treba, da proizvaja do točke, kjer se mejni stroški izenačijo s tržno ceno. Monopolist proizvaja manjši obseg kot popolni konkurent in pridobiva monopolni dobiček tudi pri zadnji (mejni) enoti proizvodnje. Če podjetje deluje na upadajočem delu krivulje mejnih stroškov, potem govorimo o naraščajočih donosih. Podjetje z večanjem proizvodnje znižuje stroške na enoto proizvoda. Tako podjetje prej ali slej postane monopolist. Velikost tega podjetja ni omejena z naraščajočimi stroški na enoto proizvoda in tržno ceno. Trg, na katerem delujejo monopolisti, je trg nepopolne konkurence.

Ekonomija obsega govori o tem, da imajo večja podjetja nižje povprečne stroške. To ima pomembne ekonomske posledice. Podjetja delujejo na območju upadajoče krivulje mejnih stroškov, kar pomeni, da se z večanjem obsega proizvodnje stroški na enoto proizvoda zmanjšujejo. Zato je vstop v sektor otežen. Majhna podjetja sploh ne morejo vstopiti, ker imajo previsoke stroške. Če tak sektor prepustimo trgu, bo prišlo do monopola. Prevladala bodo velika podjetja z najnižjimi stroški. Zato ni konkurence, ki bi podjetja silila v nižanje stroškov in uvajanje tehnološkega napredka. Ekonomske razmere samodejno silijo v monopolizacijo. Čisti tržni sistem v takih razmerah ni najboljša rešitev. Popolna konkurenca ni alternativna, ker ni obstojna.

Možna rešitev za tak položaj je regulacija. Tržni sistem nepopolne konkurence ne more delovati učinkovito brez regulacije – t. i. pojav napake trga (angl. *market failures*). Zato je vprašanje regulacije zelo pomembno. Od države predpisana regulacija sektorja tudi ni vedno najboljša rešitev – t. i. pojav napake vlade (angl. *government failures*). Posebno še zato, ker je postajala vse bolj obsežna in zahtevna. S časom je preobsežna regulacija postala problem. V takih primerih gre za vprašanje mere in optimalne stopnje regulacije (Helm 2006).

3. VARSTVO KONKURENCE: VELIKA PODJETJA, INOVACIJE IN OPTIMALNA STOPNJA KONKURENCE

3.1. Razmerje med inovacijami in stopnjo konkurence

Začetno stališče o odnosu med inovacijami in stopnjo konkurence je, da konkurenca sili in motivira proizvajalce v inovacije, ker si s tem pridobijo prednost pred konkurenti. Iz tega bi sledilo, da je med stopnjo konkurence in tokom inovacij pozitivna povezava. Večja ko je konkurenca, tem večji je obseg inovacij.

Vendar to velja samo do določene mere. Inovacije s časom zahtevajo sistematična vlaganja v raziskave in razvoj (R&R). Zahtevajo trajne in obsežne raziskovalne oddelke, ki jih zmorejo večja podjetja. Tudi tveganja zmorejo večja podjetja. Vse te vnaprejšnje stroške je treba pokriti z dohodki od inovacij. Poducenti inovacij hočejo imeti od inovacij koristi, da lahko pokrijejo stroške inovacij in dosegajo dobiček na vložena sredstva. Zato je nujno potrebno, da ima inovator monopolno pravico na inovacijo, le-ta pa mu omogoča monopolni dobiček. Ugotavljamo, da bi bila v razmerah popolne konkurence tehnološki napredek in s tem gospodarski razvoj počasnejša. Če torej upoštevamo potrebe po monopolnem dobičku zaradi inovacij in dejstvo, da stalno proizvodnjo inovacij lahko zagotavljajo predvsem večja podjetja, sledi, da je določena stopnja nepopolne konkurence nujna za zagotavljanje toka inovacij.

S temi ugotovitvami vzpostavimo povezavo med inovacijami in stopnjo konkurence. Nekaj časa sta stopnja konkurence in velikost inovacij pozitivno povezani, z večanjem konkurence pridemo pa lahko ta začne negativno vplivati na tok inovacij. Zaradi tega lahko ugotovimo, da je povezava med stopnjo konkurence in inovacijami v obliki obrnjene črke U (Aghion idr. 2005).

Osnovna dilema je ta, da je konkurenca bistvo boja med velikimi podjetji in jih navaja in celo sili k obsežnim raziskavam in inovacijam. Sočasno velika podjetja pričakujejo nagrado za svoje inovacijske napore, a slednje je mogoče samo, ker je konkurenca omejena. Problem je ta, da velika podjetja zahtevajo zadosten nadzor nad cenami, da lahko generirajo dohodek za financiranje inovacij; na drugi strani pa je prav ta tržna moč lahko uporabljena za vzpostavitev ovir pri vstopu na te trge in torej za oviranje konkurence, ki je potrebna za spodbujanje inovacij.

V razmerah popolne konkurence ne bi prihajalo do tako velikega toka inovacije, ker bi bili izdatki za R&R nezadostni. Po drugi strani je tudi pričakovati, da monopolni položaj ni spodbuden za inovacije, ker monopol že ima lagoden tržni položaj in si zato ne bo prizadeval za inovacije. Zato je z vidika inovacij treba najti tako stopnjo konkurence, ki na eni strani ne bo prevelika, da podjetjem ne bi omogočala povrnitve stroškov za tehnološki razvoj, in na drugi strani ne bo preveč monopolistična, da bi podjetja destimulirala pri inovacijah.

Zaradi tega mora razvojna politika iskati pravilno razmerje med varstvom konkurence in regulacijo konkurence, ki dovoljuje podjetjem, da vlagajo v tehnološki napredek in iz njega pridobivajo koristi. Politika inovacij in tehnološkega napredka ne bo izhajala iz predpostavke o popolni konkurenci.

3.2. Obstoj domačih in tujih podjetij je nujen prvi pogoj za obstoj konkurenčnega okolja

Konkurenca v gospodarstvu je nujen prvi pogoj za razvojno odličnost; konkurenca spodbuja in sili v napredek. Slovenija je majhen gospodarski prostor in z vidika velikih multinacionalk marginalen trg. Ena multinacionalka bi lahko obvladovala celoten slovenski trg. Če bi se pojavila še druga, je povsem mogoče, da si na tem trgu ne bi konkurirali, temveč bi si trg razdelili. Prisotnost velikih tujih firm v Sloveniji bi lahko vodila do nizke stopnje konkurence na tem trgu.

Slovenija zato rabi domača podjetja, ki so locirana v Sloveniji, da bodo konkurirala na slovenskem trgu. Ta podjetja bodo majhna in srednje velika. Posebej pa je pomembno, da so na tem trgu tudi velika slovenska podjetja. Tujim podjetjem bodo na slovenskem trgu konkurirala predvsem domača podjetja. Prisotnost domačih podjetij bo potem spodbujala tudi konkurenco med tujimi podjetji.¹

Velika podjetja zaposlujejo veliko število visokošolanih in zelo usposobljenih delavcev. Velika podjetja vodijo tudi velike projekte, ki imajo mednarodni domet. Če Slovenija hoče zadržati visoko izobražene ljudi, le-ti morajo imeti možnost, da dobijo dobre službe v Sloveniji. Ni mogoče govoriti o zelo usposobljenih strokovnjakih, če ni podjetij, kjer bi ti ljudje lahko delali zelo zahtevne posle, kjer bi se lahko učili z delom (angl. *learning by doing*) in z uporabo (angl. *learning by using*). Strokovnjak postaneš s študijem in z delom. Take zaposlitve je mogoče najti v podjetjih, ki imajo sedež v Sloveniji. Ne gre samo za sedež, temveč gre za to, da je podjetje iz Slovenije center, od koder se širijo posli po svetu. Če Slovenija želi biti razvojno-poslovno središče, ki presega slovenske meje, mora imeti taka podjetja. V takih podjetjih so potem strokovnjaki, ki se ukvarjajo s svetovnimi, globalnimi problemi konkurence. Visoko usposobljeni ljudje se vedno selijo v bolj razvita okolja in ne obratno, mobilnost tovrstnih kadrov je običajno enosmerna. Pojav bega možganov (angl. *brain drain*) ni nepomembna tema, ker z vidika Slovenije ni nepomembno, če se izobraženi ljudje zaposlujejo v Sloveniji ali kje drugje.

¹ Ilustrativen primer v Sloveniji je trgovina. Trgovski trg je zelo konkurenčen in dobro razvit. Veliko zaslug za to imajo domači veliki trgovci. Ta trg je pritegnil tudi tuje velike trgovce, ki si na slovenskem trgu tudi medsebojno konkurirajo. Če ne bi bilo domačih konkurentov, slovenski trg trgovine ne bi bil tako konkurenčen, in obratno, brez tujih konkurentov slovenski trg ne bi bil konkurenčen.

Pomemben razvojni pomen velikih podjetij je na področju raziskav in razvoja (R&R). Brez visoke tehnologije Slovenija ne more postati ena od razvitih držav. Visoka tehnologija je zaščitena, ni je mogoče kupiti na trgu in je tudi ni mogoče dobiti s tujimi investicijami. Treba jo je ustvariti doma (Senjur 2007). Ekonomika R&R kaže, da so velika podjetja bolj raziskovalno-razvojno usmerjena. Velika podjetja so sposobna dolgoročno financirati raziskave in razvoj, sposobna so zaščititi dosežke aktivnosti R&R preko zaščite industrijske oziroma intelektualne lastnine, in sposobna so dosežke tudi vpeljati v prakso. Država, ki hoče povečati izdatke za R&R mora imeti raziskovalne univerze, raziskovalne institute in predvsem, gospodarstvo, ki financira in uporablja R&R.²

4. REGULACIJA KONKURENCE: INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE DEJAVNOSTI

Eden od pomembnih novejših ključnih dejavnosti razvoja je informacijska in komunikacijska tehnologija. Večje število informacijskih proizvodov ima »naraščajoče donose«. Proizvodnja informacij je draga, vendar je njena reprodukcija poceni. Visoki fiksni stroški in neznatni variabilni stroški omogočajo tem dejavnostim ogromne potencialne za ekonomije obsega. V takih razmerah postane monopol naravna tržna struktura.³

Obstaja še dodatna zapletenost z informacijskimi dobrinami, saj se ekonomija obsega ne pojavlja samo na strani ponudbe, ampak tudi na strani povpraševanja. To pa zaradi učinka omrežja, ki ga ekonomisti imenujejo eksternalije omrežja (angl. *network externalities*). Učinki omrežja (angl. *network effect*) navajajo na to, da čim večje je omrežje, tem večjo korist imajo potrošniki od omrežja. Vrednost mnogih informacijskih dobrin, na primer programski paketi, se poveča, če jih uporablja več ljudi. Kombinacija ekonomij obsega na povpraševalni in na ponudbeni strani je lahko zelo močna. Višja prodaja ne zmanjšuje samo stroškov proizvodnje, temveč naredi proizvod še bolj cenjen pri drugih uporabnikih. Na takem trgu eno podjetje teži k temu, da postane prevladujoče (dominantno).

Še tretji dejavnik lahko okrepi položaj (angl. *grip*) vodje na trgu: učinek zaklenjenosti (angl. *lock-in effect*). Ko je porabnik enkrat začel uporabljati določeno omrežje, se bo nerad preusmeril na drugo omrežje. Uporabniki pridobijo velike koristi od skupnih standardov omrežja. Zaradi tega morajo novinci (novi ponudniki) pokazati več prednosti, da prepričajo uporabnike, da zamenjajo omrežje.

Učinek omrežja še dodatno povečuje prednost velikega podjetja, ki ima v svoji lasti omrežje. Vstop je praktično nemogoč, razen če bi novo podjetje gradilo alternativno

omrežje. Tako podjetje bi pa res moralo biti zelo veliko pa tudi trg bi moral biti dovolj velik.

Zlom monopola bi v takih razmerah lahko dejansko prizadel potrošnike. Tradicionalni monopolist maksimira dobiček tako, da omejuje ponudbo in dviguje cene. Pri informacijskih dobrinah pa bo podjetje, ki se sooča z ekonomijami obsega tako na strani povpraševanja kot na strani ponudbe, naredilo ravno obratno. Povečalo bo proizvodnjo in znižalo cene. Zato je nevarnost, da bi protimonopolna politika, ki omejuje tržni delež visokotehnoloških podjetij, v resnici lahko povzročila dvig cen.

Zato je upravičeno zagovarjati večjo toleranco do tega, da monopoli žanjejo koristi od ekonomij obsega. To pa tudi zato, ker se zavedamo, da bodo hitre inovacije znotraj dejavnosti vedno ogrožale obstoječe monopoliste. Če postanejo neučinkoviti, jih bodo hitro zamenjali bolj ostri rivali. Ob hitrem tehnološkem napredku in močni konkurenci sedanji tržni delež pomeni malo. Monopolni položaj se bo vzpostavil samo začasno. Osrednja tema politike konkurence v novi ekonomiji ni tržni delež, ampak zloraba tržne moči s strani dominantnega podjetja, ki želi preprečiti inovacije drugih podjetij.

Vprašanje je, ali je na področju telekomunikacij idealen in najbolj učinkovit položaj stanje popolne konkurence ali je boljše neko stanje, ki vsebuje elemente nepopolne konkurence? Če bi trg telekomunikacij zahteval z vidika razvojne učinkovitosti določene elemente nepopolne konkurence, potem je nepravilna presoja stanja na slovenskem trgu telekomunikacij izključno z vidika popolne konkurence. V razmerah, kjer veljajo učinki (ekonomije) omrežja (naraščajoči donosi, upadajoči povprečni celotni stroški z večanjem števila uporabnikov), popolna konkurenca ni najugodnejša za potrošnika, ker prepreči, da bi podjetja izkoristila učinke omrežja, znižala stroške in s tem cene. Z vidika proizvajalca pa popolna konkurenca ne omogoči zadostnih investicij v omrežje (oziroma inovacij), ker za to rabi določeno stopnjo monopola, da lahko povrne stroške.

Optimalna velikost telekomunikacijskega operaterja z vidika stroškov na enoto bi bil en sam operater zaradi učinkov omrežja. Z večanjem uporabnikov se znižujejo povprečni stroški na uporabnika in uporabniki imajo večjo korist od omrežja. Zato bi bil na kratek rok in s tega vidika en operater optimalna velikost. Tako stanje bi nastalo, če bi bil trg prepuščen sam sebi. Nujno bi se vzpostavil prevladujoči monopolist. Vendar bi bil ta edini operater hkrati monopolist, ki ne bi imel konkurence. Zaradi tega ne bi bilo pritiska na večanje učinkovitosti, kakovosti, raznovrstnosti in inovacij. Zato je bolje vzpostaviti določeno stopnjo konkurence, čeprav na kratek rok z vidika stroškov ni optimalno. Tak trg je tudi treba regulirati. Konkurenco je treba vzpostaviti, jo varovati, trg sam je ne more vzpostaviti. To je strateška tema gospodarskega razvoja. To pa še posebej zato, ker je razvoj informacijske in komunikacijske tehnologije zelo pomemben za gospodarski razvoj (Timmer in Van Ark 2005).

² Finska in Švedska sta dobra ilustrativna primera.

³ "The New Economy: Survey." *The Economist* (23. 9. 2009), priloga Survey, str. 1-44.

5. OBLIKOVANJE MEHANIZMOV SIMULIRANE KONKURENCE: GOSPODARSKA INFRASTRUKTURA (na primeru energetike in železnic)

5.1. Javni interes in gospodarska infrastruktura

Značilnost gospodarske infrastrukture je, da so zanjo po eni strani značilni naraščajoči donosi, ki spodbujajo nastanek velikih in monopolnih podjetij; na drugi strani pa je z njo povezan javni interes. V javnem interesu je čim širša dostopnost, čim večja mobilnost ljudi, varnost delovanja in zanesljivost oskrbe, vpliv na okolje in tako naprej. To ima pomembne posledice na ekonomiko.

Z vidika družbe in družbenega interesa zasebni sektor in čisti trg ni optimalna rešitev. Ugotovimo lahko, da je družbena korist večja od zasebne oziroma povedano bolj tehnično: družbena stopnja donosa (DSD) je večja od interne stopnje donosa (ISD). Če bi se gospodarska infrastruktura prepustila zasebnemu sektorju na podlagi zasebnega interesa, bi bil obseg dejavnosti premajhen glede na družbene koristi (DSD). Zasebne investicije v ta sektor bi bile premajhne.

Druga posledica je povezana z učinkovitostjo. Gospodarska infrastruktura je pogosto povezana z ekonomijo obsega, ki zahteva velika podjetja. Po drugi strani pa obstajajo t. i. naravni monopoli, ko zaradi narave dejavnosti ni mogoč obstoj več konkurentov (primer železniške infrastrukture). Samodejno tržno delovanje v takih razmerah vodi do nepopolne tržne konkurence.

Tukaj je prisoten še tretji problem. Če bi se gospodarska infrastruktura prepustila zasebnemu sektorju, pride do položaja tako imenovane »moralne skušnjave« (angl. *moral hazard*), ko se zasebni sektor obnaša, kot da ne nosi polne odgovornosti. Zaradi tega ni zainteresiran za maksimalno družbeno učinkovitost. To pa zato, ker se zaveda, da bo v skrajnem primeru vstopila država, ki je v končni fazi odgovorna za javni interes. Moralna skušnjava zasebnega sektorja je, da poskuša težave (to je višje stroške od predvidenih) prevaliti na tistega, ki je v končni fazi odgovoren, to je na državo.⁴

Zgodovinska praksa je iskala rešitve za tak položaj, ko ima država javni interes in je v končni fazi odgovorna za to, kaj se dogaja s sektorjem. Ena od rešitev v preteklosti je bila, da je država prevzela sektor in ga spremenila v javni sektor. Običajno so bila javna podjetja organizirana kot nacionalni sistem ali kot regionalni sistem, ki so bili organizirani vertikalno in so zajemali vse faze gospodarskega procesa. V javnem sektorju je država prevladovala lastniško in z regulacijo. Glede na to, da so težave z ekonomiko javnega sektorja, taka »javna« ali »državna« rešitev ni bila povsem zadovoljiva. Pomisleki so bili ekonomski in politični.

⁴ Ta pojav se je lepo pokazal v primeru privatizacije železnic v Združenem kraljestvu.

5.2. Uvajanje simulirane konkurence kot možna rešitev

S časom se j pojavilo vprašanje, kako omogočiti večjo konkurenco in angažirati zasebni kapital in zasebno iniciativo, da bi se zmanjšali državni izdatki in povečala učinkovitost gospodarske infrastrukture. Tehnološki napredek je omogočil nove rešitve, ki prej niso bile na razpolago. Zamisel je bila, da se celoten gospodarski proces razdeli na posamezne faze in se potem posamezne faze delovanja ločijo. Konkurenca in liberalizacija ter zasebna lastnina se uvedejo v tiste faze, ki bi lahko delovale na trgu v konkurenčnih pogojih.

Sektor železniškega prometa bi bilo mogoče analitično razčleniti v tri faze: infrastruktura, proizvodnja oziroma prevoz, prodaja na drobno. Infrastruktura bi se naj ločila od proizvodnje. Dostop do nje naj bi imeli po konkurenčnih pogojih vsi prevozniki. Infrastruktura bi bila v državni lasti, ni pa nujno; poskusi, da bi bila v zasebni lasti, se niso povsem posrečili (primer Združenega kraljestva z železniško infrastrukturo). Izločitev infrastrukture naj bi izločila učinek omrežja, ki naj bi bil na razpolago vsem in ne samo posameznim lastnikom omrežja. S tem naj bi dosegli, da velikost omrežja ne bi več določala velikosti podjetja. Poslej bi tudi manjša podjetja lahko vstopila in pod konkurenčnimi pogoji uporabljala infrastrukturo. Železniški prevoz bi načeloma lahko bil tržno pogojen. Kar bi pomenilo, da bi nosil vse stroške s ceno in bi bilo zato mogoče angažirati tudi zasebni kapital. Prevozniki bi upravljalcu železniške infrastrukture plačevali uporabnino. Sistem zaračunavanja uporabnin infrastrukture naj bi slonel na tržni osnovi. Uporabnina infrastrukture naj bi pokrivala polne stroške izgradnje, uporabe infrastrukture ter tudi stroške vpliva na okolje (RePPRS 2006). Tak pristop običajno loči še tovrni promet, ki bi nesporno moral biti povsem komercialen, in osebni promet, kjer se zastavi vprašanje morebitnega subvencioniranja s strani države.

V primeru elektrogospodarstva je gospodarski proces mogoče razdeliti na proizvodnjo električne energije, prenos preko prenosnega omrežja in distribucijo (prodajo) končnim uporabnikom. Tukaj je infrastruktura prenosno omrežje. Proizvajalci in distributerji naj bi imeli dostop do omrežja po plačilu polne cene omrežnine (cene uporabe omrežij). Distribucija oziroma prodaja energije končnemu potrošniku bi lahko bila povsem tržno konkurenčno organizirana. Lahko bi bila tudi v zasebni lasti. Načeloma bi lahko bila tudi proizvodnja v zasebni lasti in povsem tržno organizirana. Težava pri tem je, da različni pogoji proizvodnje električne energije določajo različne stroške proizvodnje. Če se cene določajo po mejnem proizvajalcu, to je proizvajalcu, ki ima najvišje stroške proizvodnje (najvišjo lastno ceno električne energije), vendar je še vedno potreben za zadovoljevanje povpraševanja po energiji, potem bodo drugi proizvajalci, ki delujejo v boljših pogojih, dosegali diferencialno rento. Če bi se cena oblikovala po povprečnih stroških, bi morala prihajati do izravnave med proizvodnjo po višjih in

proizvodnjo po nižjih stroških. Tako pojav diferencialne rente kot izravnava glede na različne stroške pogojuje pojav velikih sistemov. To seveda zahteva neko obliko regulacije teh sistemov (Cowan 2006).

Takšen razrez gospodarskega toka na posamezne faze ima tudi svoje težave. Pojavi se lahko fragmentacija procesa, ki je sicer celota. Glavna težava je, da se njihova medsebojna povezanost lahko zanemari, če se obravnava vsaka faza samostojno.

Temeljno vprašanje pa je, da gre za primer ustvarjanja umetne konkurence. Administrativno uvajanje konkurence je morda ena od rešitev za izboljšanje učinkovitosti v teh sektorjih, vendar se moramo zavedati, da vendarle gre za administrativen postopek. Opravka imamo z virtualno ali umetno konkurenco, ki lahko obstaja samo ob močni prisotnosti države. Če bi se država umaknila, bi se takoj vzpostavil monopol kot naravna stanje. Zato imajo zahteve po deregulaciji in liberalizaciji omejen domet. Administrativno uvajanje konkurence ne odpravlja vloge države v tem sektorju, temveč jo spreminja. Edino država ima pregled čez celoto in edino država je odgovorna za celoto. Gre za inovativno rešitev s področja oblikovanja mehanizmov (angl. *mechanism design*). Čas bo pokazal, ali je taka rešitev boljša od prejšnje. Povsem drugo je vprašanje, ali je taka ločitev med fazami najboljše rešitev za majhne države.

5.3. Nacionalni sistemi in nacionalni javni interes

Zaradi obstoja javnega interesa in ekonomije obsega in učinkov omrežja (prisotnost monopolov) so se v preteklosti vzpostavili nacionalni infrastrukturni sistemi (železnice, energetika) in regulacija na nacionalni ravni.

Iz značilnosti sektorja se da ugotoviti, da v mnogih primerih posamezni proizvajalci ne morejo pokriti stroškov z veljavnim enotnimi cenami. Vprašanje je, na kakšni ravni pride do izravnavanja (nivelacije) stroškov, ko se cene oblikujejo na ravni povprečnih stroškov ali na podlagi cene mejnega proizvajalca. Odgovor je, da se ta nivelacija stroškov opravi v okviru nacionalnega energetskega ali železniškega sistema ali v okviru velikega podjetja, ki znotraj sebe poravnava (nivelira) različne stroške; le-ti nastajajo zaradi različnih proizvodnih pogojev (npr. podjetje vključuje več elektrarn, ki delajo pod različnimi pogoji; prevozno podjetje vozi po progah, ki so različno donosne).

Nacionalni sistemi so potrebni tudi tedaj, ko sektor s svojimi cenami ne more pokriti vseh stroškov, to je stroškov investiranja, vzdrževanja in delovanja. Pogosto mora država deloma financirati (subvencionirati) zagotavljanje javnega interesa, npr. potniški železniški promet. To je mogoče samo v okviru države. Stvar se bo še bolj zapletla, ko se bodo bolj izrecno upoštevali stroški vplivov na okolje.

Vprašanje je, ali bodo v prihodnje še obstajali nacionalni infrastrukturni sistemi z vsemi fazami. Sedanji predlogi na-

kazujejo, da bi bila čista infrastruktura nacionalno organizirana, s tem da je mednarodno kompatibilna. Proizvodnja in prodaja pa bi lahko bili povsem internacionalizirani. Pojavljajo se tudi ideje o evropskih infrastrukturnih sistemih, kar je gotovo strateško vprašanje z vidika držav članic EU.

6. OBLIKOVANJE MEHANIZMOV KONKURENČNEGA OKOLJA: VISOKO ŠOLSTVO (javno in zasebno, načela tržne ekonomije in načela državne uprave)

6.1. Javne dobrine: neustreznost trga

Z vidika potrebe po oblikovanju mehanizmov alokacije virov je pomembno razlikovanje med javno in zasebno dobrino (Senjur 2002, 340–343). Razlikovanje je mogoče na podlagi konceptov rivalstva in izločljivosti. Dobrina je rivalska, če jo lahko uporablja samo en uporabnik v nekem trenutku. Dobrina je izločljiva, če ima lastnik moč, da lahko izloči druge iz uporabe oziroma če lahko drugim prepreči uporabo. Zasebne dobrine so oboje: izločljive in rivalske. Javne dobrine so tako neizločljive kot nerivalske. Med čisto zasebnimi in čisto javnimi dobrinami so še vmesne oblike. Zasebne dobrine so najbolj primerne za čisto tržno alokacijo virov. Za druge tipe dobrin je običajno treba oblikovati mehanizme bolj učinkovite alokacije virov. Če imajo dobrine, ki so sicer po svojih značilnostih zasebne dobrine, močne zunanje učinke (eksternalije), se lahko zgodi, da jim država s svojimi oblikovanimi mehanizmi dodeli status javne dobrine. Tak je primer z izobraževanjem in z zdravstvom. Obe ti storitvi sta po svojem značaju zasebni storitvi, ki imata pa pomembne zunanje učinke. Zato ju je država preoblikovala v javno dobrino s svojimi mehanizmi. Javna dobrina naj bi bila na voljo vsem uporabnikom: npr. splošno šolstvo, splošno zdravstvo. Za ekonomiko takih javnih dobrin so oblikovani nosilni mehanizmi za alokacijo virov.

V zahodni Evropi je velika dinamika na področju javnega sektorja. Ključne besede so: izbira, konkurenca, učinkovitost. Izbira za potrošnike, konkurenca med ponudniki, učinkovitost za financirje. Osnovni sistem še vedno ostaja javni sistem zdravstva in šolstva, vključno z visokim šolstvom. Glede na to, da država odgovarja, da bodo storitve zdravstva in izobraževanja dostopne in zagotovljene, država vzpostavi javni nacionalni sistem zdravstvenega varstva in šolstva.

Rešitve se išče v reformi javnega sistema, in sicer tako, da se ustvari konkurenčno okolje. Tudi pri visokem šolstvu in zdravstvu država poskuša oblikovati mehanizme alokacije tako, da poskuša ločiti in razdeliti proces visokega izobraževanja in zdravstva na faze: proizvodnja, financiranje in razdelitev storitev med uporabnike.

Ena od metod reform javnega sistema javnih storitev je uvajanje zasebnega sektorja, tako na področje financiranja kot na področje proizvodnje storitev ter uvajanje

tržnih metod na področje distribucije storitev med uporabnike. To pomeni, da se koncept »javne dobrine« za visoko šolstvo in zdravstvo spreminja. Obe storitvi naj bi postali manj »javni«. Kombinacija javnega in zasebnega sektorja je ena velikih idej na področju organizacije javnega sektorja. Ta kombinacija pa zahteva tudi večje spremembe javnega sektorja.

Podobno kot je trend v Zahodni Evropi tudi v Sloveniji uvajajo več izbire, več konkurence in več tržnosti v javni sistem visokega šolstva in zdravstva. V razmerah kombinacije zasebnega in javnega sektorja obstaja nevarnost moralne skušnjave zasebnega sektorja. Zasebni sektor lahko začne zniževati kakovost storitev, ker slednje niso standardizirane. Zasebni sektor bi lahko tudi izbiral, v katerih storitvah bo deloval. Pridobil bi si komercialno atraktivne storitve, tržno neatraktivne storitve in storitve z večjimi stroški pa bi prepustil javnemu sektorju.

Konec koncev je država odgovorna za ustrezno kakovost in obseg ter vrsto storitev. Trg zasebnega sektorja ne sili v racionalno obnašanje z vidika javnega interesa. Regulacija tega sektorja je ključna za dobro delovanje. Kombinacija zasebnega in javnega sektorja nujno potrebuje oblikovanje mehanizmov regulacije in delovanja.

6.2. Proizvodnja javnih dobrin s strani javnega sektorja po načelih državne uprave

Na eni strani slovenska država uvaja zasebni sektor, ki naj bi deloval v veliki meri po tržnih načelih in načelih pridobitništva. Na drugi strani pa država poskuša javni sektor visokega šolstva ohraniti in krepiti kot državouradniški sektor. To je potencialno strateška napaka. Treba bi bilo zagotoviti, da bo javni sektor lahko enakovredno ponujal več izbire in da bo lahko enakovredno konkuriral nejavnemu sektorju in da se bo lahko vsaj deloma odzival na tržne signale. Tako reformirani javni sektor bi potem silil tudi zasebni sektor k večji učinkovitosti in kakovosti. Za ta namen je treba javni sektor reorganizirati, da bo lahko kos taki nalogi. Sedaj prevladujoči koncept organizacije javnega sektorja je, da se ohranjajo in celo krepijo v javnem sektorju šolstva in zdravstva načela in načini delovanja iz državne uprave. Visoko šolstvo ostaja in še bolj postaja del državne uprave, kar bomo ilustrirali s primeri.

Sedanja rešitev v javnem sektorju je, da morajo upoštevati predpise obveznega javnega naročanja. Gre za centralizirano ureditev, ki zmanjšuje fleksibilnost in skoraj po pravilu povečuje stroške. Druga rešitev je, da so zaposleni v javnem sektorju uslužbenci, ki so podvrženi strogi regulaciji in zelo omejenim možnostim nagrajevanja po uspešnosti. Tretji primer je dvojno vodenje. V državni upravi poskušajo ločiti politično in strokovno delo. Zaradi tega se vzpostavlja dvojno vodenje: politično in strokovno, prvo vodi državni sekretar, drugo direktor. Ta koncept dvojnega vodenja se prenaša tudi na javni sektor zdravstva in visokega šolstva, kjer se ločuje strokovno in finančno-poslovno vodenje. V

zdravstvu to že velja, za visoko šolstva pa ga ponuja Resolucija o nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije (ReNPVS 2007) in osnutek predloga zakona o visokem šolstvu in raziskovalno-razvojni dejavnosti iz aprila 2007.

Koncept širitve načel državne uprave (centralizirana javna naročila, javni uslužbenec, dvojno vodenje) na zdravstvo in visoko šolstvo spravlja javni sektor v neenakopraven položaj, ko mora konkurirati z zasebnim sektorjem v vse bolj tržnem okolju.

Koncepti javnih naročil in javnih uslužbencev so ustrezni za državno upravo, ki je po naravi stvari v monopolnem položaju pri izvajanju svojih nalog. Do določene mere je lahko uporaben tudi za javni sektor dokler je v celoti državno financiran in dokler je celotna proizvodnja javnih storitev v državnih (javnih) organizacijah. Kakor hitro pa začnemo uvajati v javni sistem konkurenco med izvajalci znotraj javnega sektorja, ko začnemo uvajati elemente tržnega gospodarstva, predvsem pa, ko začnemo uvajati konkurenco s strani zasebnega sektorja, ki je povsem drugače organiziran, postane prenašanje vzorca državne uprave na tak javni sektor neustrezen.

Če se zasebnemu sektorju omogoča, se ga spodbuja in celo finančno podpira, da konkurira javnemu sektorju, potem je treba tudi organizacijam javnega sektorja omogočiti, da konkurirajo med seboj in z zasebnimi organizacijami. Zato je treba javni sektor reorganizirati, da se usposobi za konkurenco. Prvi pogoj za to je, da se ga osvobodi spon, ki mu jih nastavlja stroga in toga birokracija po vzgledu delovanja državne uprave. Javni sektor visokega šolstva pa tudi zdravstva je treba odpreti, ne pa zapreti v zidove državne uprave.

6.3. Stoodstotno javno financiranje zasebnega sektorja na področju visokega šolstva

Zanimiv poskus izboljšanja učinkovitosti visokega šolstva je izvajanje načela, da javni denar spremlja študenta ne glede na to, ali študira v zasebnem in javnem sektorju. Podobno velja za zdravstvo: pacient lahko izbira med zasebnim in javnim sektorjem. V primeru da država financira tudi zasebni sektor stoodstotno, to pomeni, da zasebni sektor ne vlaga svojih sredstev v to dejavnost. Njegov morebitni predhodni vložek mu država vrne skozi polno ceno storitve, ki zajema tako amortizacijo sredstev, vse fiksne in variabilne stroške. Vprašanje je, zakaj naj bi zasebni sektor bolje uporabljal javna sredstva kot javni sektor? Možna sta dva razloga. Prvi razlog je, da zasebni sektor zna bolje upravljati z javnimi sredstvi. Ali je zasebni sektor boljši menedžer javnih sredstev? Standard stroškov postavlja javni sektor, ki je še vedno večinski sektor. Če zasebni sektor enako storitev opravi z manj kot povprečnimi stroški, bo ustvaril pozitivno razliko, ki ostane njemu. Ta stroškovna razlika bi lahko bila motivacija za še večjo »učinkovitost« zasebne proizvodnje. Javni sektor nima

te možnosti za dodatno motivacijo. Drugi razlog je ta, da storitev izobraževanja ni standardizirana glede kakovosti in tudi nadzora nad kakovostjo storitev še ni. Zaradi tega lahko zasebni sektor določen čas konkurira javnemu tudi z nižjo kakovostjo, ki pa ni vidna. Oba razloga za prednost zasebnega sektorja je stvar anomalije v oblikovanju mehanizmov alokacije virov.

Zasebni sektor bi imel dejansko prednost, če bi se vse bolj uveljavljali tržni vidik tako na področju proizvodnje, kot na področju financiranja in prodaje storitev. To bi zahtevala diferenciacija med uporabniki (kupci) visokošolskih storitev glede na njihovo učinkovito kupno moč. S tem bi se stopnja javne dobrine visokega izobraževanja zmanjšala. Visoko izobraževanje bi bilo manj javna dobrina in bolj zasebna in tržna dobrina. To bi zahtevalo oblikovanje novih mehanizmov alokacije virov.

Za učinkovitost je slabo, če nastajajo nove razmere in nove institucije, ki niso opremljene z ustreznimi ekonomskimi mehanizmi delovanja. Anomalija je, če lahko zasebni sektor črpa svojo korist iz neučinkovitosti javnega sektorja. Bolj učinkovit javni sektor bi silil tudi zasebni sektor v večjo učinkovitost.

8. SKLEP

Problematika strateških razvojnih vprašanj se je močno spremenila. V središču pozornosti so institucionalna vprašanja pravil igre, ki uravnavajo ekonomsko obnašanje. V zadnjem času to temo v ekonomski literaturi obravnavajo kot »oblikovanje mehanizmov« (angl. *mechanism design*). Ta vprašanja so običajno interdisciplinarna, s tem da so bili ekonomski vidiki zanemarjeni. Upoštevanje ekonomskih vidikov pa zahteva od ekonomistov, da na aplikativni ravni iščejo rešitve, ki niso preproste z vidika teorije. Preproste pa niso za to, ker niso čiste. Ponavadi je treba kombinirati rešitve, ki si nasprotujejo. V članku smo navedli nekaj primerov, kjer je nujno potrebno, da slovenska država oblikuje ustrezne mehanizme alokacije: velika podjetja, telekomunikacije, gospodarska infrastruktura, visoko šolstvo in zdravstvo. Na vseh teh področjih se dogajajo nove stvari, ki jih je treba opremiti z mehanizmi alokacije, ker samodejno delovanje ne daje najboljših rezultatov. Država nekaj poskuša, vendar nima dobre strokovne podpore ekonomistov. Namen članka je opozoriti ekonomiste, da posvetijo tem večjo pozornost, ker so ključnega pomena za gospodarski razvoj Slovenije.

LITERATURA

- Aghion, P.; Bloom, N.; Blundel, R.; Griffith, R.; Howitt, P. (2005), "Competition and innovation: an inverted-U relationship," *Quarterly Journal of Economics*, 120(2): 701–728.
- Cowan, S. (2006), "Network regulation," *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22(2): 248–259.
- European Commission (2006). The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050), *European Economy*, Special Report, št. 1/2006.
- Hausman, R., L. Pritchett, D. Rodrik (2005), "Growth accelerations," *Journal of Economic Growth*, 10: 303–329.
- Helm, D. (2006), "Regulatory reform, capture, and the regulatory burden," *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22(2): 169–186.
- Hurwicz, L. (1973), "The design of mechanisms of resource allocation," *American Economic Review*, vol. 63(2): 1–30.
- Hurwicz, L., Schmeidler, D., Sonnenschein, H. (eds.) (1985). *Social goals and social organization. Essays in memory of Elisha Panzer*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D.C. (1994), "Economic performance through time," *American Economic Review*, vol. 84(3): 359–368.
- Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Ljubljana: Služba Vlade RS za razvoj, november 2005.
- Olson, M. Jr. (1996), "Distinguished lecture on economics in government. Big bills left on the sidewalk: Why some nations are rich, and others poor," *Journal of Economic Perspectives*, 10(2): 3–24.
- Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije (RePPRS), Ljubljana: Uradni list RS, št. 58 (6. 6. 2006).
- Resolucija o nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije 2007–2010 ReNPVS). Ljubljana: Uradni list RS, št. 94, (16. 10. 2007).
- Rodrik, D. (2006), "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform," *Journal of Economic Literature* 44(december): 973–987.
- Senjur, M. (2002). *Razvojna ekonomika. Teorije in politike gospodarske rasti in razvoja*. Ljubljana: Založništvo Ekonomske fakultete.
- Senjur, M. (2007), "Razvojna politika in razvojni klubi v Evropi," *Teorija in praksa*, 44(1–2): 298–316.
- Timmer, M.C., B. van Ark (2005), "Does information and communication technology drive EU–US productivity growth differentials?" *Oxford Economic Papers*, vol. 57(4): 693–716.