

Pokračovanie procesu deregulácie cien – otvorená otázka transformácie

Karol MORVAY*

Úvod

Ak považujeme cenu (vo forme cien výrobkov a služieb, miezd, úrokov) za kľúčový faktor alokácie zdrojov a za meradlo relatívnej vzácnosti, musíme pripustiť, že priame zásahy štátu do tvorby cien v podobe ich regulácie znamenajú deformovanosť alokačného a koordinačného mechanizmu v hospodárstve. Oblasť deregulácie cien patrí k oblastiam, v ktorých sa na Slovensku proces transformácie na určitý čas zastavil.¹

Tento príspevok poukazuje (prednostne na príklade cien nosičov energie), akými mechanizmami vplyva regulovaná cena na deformáciu štruktúry aj výkonnosti ekonomiky. Zároveň sa vyjadruje k vytýčeným smerom riešenia tejto problematiky v kľúčových dokumentoch hospodárskej politiky Slovenska. Snaží sa pritom poskytnúť náčrt možností a východísk pre riešenie otázky deregulácie niektorých cien a postavenia tzv. prirodzených monopolov v budúcnosti.

1. Deformovanou cenou k deformovanej štruktúre hospodárstva

Zdeformovaná cenová sústava je súčasťou celkovej deformácie a obmedzenej funkčnosti alokačného mechanizmu v SR. K týmto deformáciám patrí aj nefunkčnosť kapitálového trhu, problémy bankového sektora, obmedzená funkčnosť trhu práce² aj nadmerný vplyv hospodársko-politického centra na alokačný a koordinačný mechanizmus.

* Ing. Karol MORVAY, Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1, e-mail: ekonom1@progeko.savba.sk

¹ Problém deregulácie (chápanej ako liberalizácia cien, dekoncentrácia, odstránenie prerozdelenia a privatizácia) je frekventovanou témou aj v ostatných transformujúcich sa krajinách strednej Európy, preto v odvolávkach uvádzame aj názory účastníkov diskusie v týchto krajinách.

² Niektorí kritici [2] súčasnej deregulácie a odstraňovania deformácií argumentujú, že by k rovnakému procesu náprav deformácií malo dochádzať aj na trhu práce pri takej dôležitej cene, akou je cena za prácu. Dokonca sa poukazuje na fakt, že náhle zvyšovanie cien, napríklad nosičov energie, je podobnou absurditou ako požiadavky na náhle zvyšovanie ceny práce. „Všeobecne sa berie ako samozrejmé, že požiadavka na okamžité 100 % zvýšenie ceny práce... nepatrí do serióznej diskusie. Je však táto požiadavka naozaj tak kvalitatívne odlišná od súčasnej zdražovacej psychózy?“ [2, s. 44]

Deformovaný alokačný a koordinačný mechanizmus však v konečnom dôsledku vedie k takým rozhodnutiam ekonomických subjektov, ktoré sa odchyľujú od optima. Tým sa narúša racionálna štruktúra ekonomiky. Narušená štruktúra hospodárstva prispieva v dlhodobom horizonte k ekonomickému rastu, ktorý je nižší ako potenciálny rast.

Kvantifikácia deformácií cenovej štruktúry demaskovala niektoré mýty o cenovej sústave bývalej plánovanej ekonomiky (ako napr. mýtus relatívne lacných potravín, ktorých relatívna cena v skutočnosti patrila k najvyšším v Európe). Analýza relatívnych cien hlavných komoditných skupín (podľa [1]) naznačuje, že v centrálne plánovanej ekonomike existovala relatívne vysoká cena potravín, nápojov a tabaku, dopravy a spojov, rekreácie a vzdelania, a naopak, mimoriadne nízka relatívna cena nájomného, palív, energie, zdravotnej starostlivosti.

K odstráneniu výrazných deformácií cien (čo sa týka ich úrovne aj štruktúry), prenesených z plánovanej ekonomiky, mala prispieť liberalizácia cien na začiatku transformácie. Proces liberalizácie sa však zastavil v oblasti, v ktorej boli relatívne ceny už v plánovanej ekonomike mimoriadne nízke a deformované: v oblasti cien nosičov energie, nájomného, cien niektorých služieb pre domácnosti, ako aj cien hromadnej dopravy.

Ako však ukázali už ataky kritikov³ počas začiatkov liberalizácie v roku 1991, úspešne realizovaná deregulácia sa nesmie redukovať na uvoľnenie kontroly cien bez vytvorenia adekvátnych trhových podmienok.

Dlhodobo neriešený systém regulácie cien má deformujúce vplyvy na regulovanú (samotné regulované podniky) aj neregulovanú (väčštinovú) časť ekonomického systému (schéma 1). Neregulovaný systém je spojený s regulovaným na základe dodávateľsko-odberateľských vzťahov.

Vývoj cien v oblasti vybraných regulovaných činností v porovnaní s inými odvetviami ilustruje graf 1. Na vybranom príklade elektrickej energie znázorňuje aj značne diferencovaný vývoj cien výrobcov a regulovaných cien pre spotrebiteľov.

³ Kritika zvolenej metódy liberalizácie cien stála prevažne na týchto pilieroch [3]:

- V čase jej realizácie mala ekonomika ešte výrazne monopolnú alebo oligopolnú štruktúru prakticky vo všetkých odvetviach. Monetizácia (pôvodne demonetizovanej) ekonomiky bez účinnej antimonopolnej politiky vyústila do spoločenského „potvrdenia“ deformovaných cenových relácií a do otvorenia priestoru pre peňažné vyjadrenie stupňa monopolného postavenia firiem.

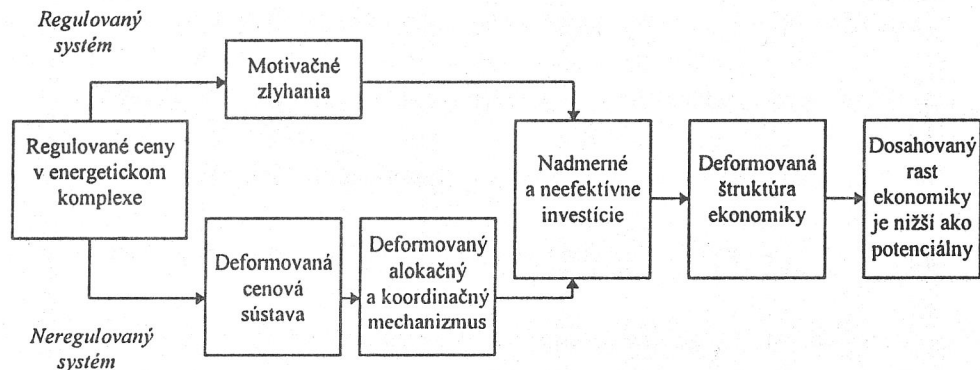
- Pri výraznej depreciácii Kčs boli ceny zahraničných substitútov domáceho tovaru také vysoké, že v zásade znemožňovali československým ekonomickým subjektom nákupy zahraničných tovarov namiesto domácich. Tým došlo paradoxne k „zmäkčeniu“ kritérií pre domácich monopolistov.

- Protiinflačná akcia vlády v podobe reštriktívnej politiky síce postupne cenovú hladinu stabilizovala, ale takýto postup viedol k razantnému útlmu ekonomiky, pri ktorom firmy ani domácnosti vzhľadom na svoju nepriaznivú dôchodkovú situáciu neboli schopné realizovať potrebné štruktúrne zmeny.

Aj preto pri posudzovaní naznačených problémov treba rozlišovať ťažkosti a deformácie vyvolané jednak cenami, ktoré určujú výrobcovia, jednak regulovanými cenami pre spotrebiteľov.

Schéma 1

Vplyv regulovaných cien na štruktúru a výkonnosť národného hospodárstva



Štruktúra cien v SR v priebehu transformácie neodrážala relatívnu vzácnosť nosičov energie,⁴ ani náklady na ich výrobu. Taká štruktúra cien vedie k plytvaniu energiou a neumožňuje energetickým firmám správať sa podľa štandardných trhových pravidiel.

Nízke ceny energetických nosičov (ich medzinárodné porovnanie pozri napr. [5]) môžu prispievať k posunu štruktúry produkcie smerom k energeticky náročným aktivitám. Komparatívne indikátory nasvedčujú, že energetická náročnosť (EN) SR je v porovnaní⁵ s vyspelými krajinami výrazne vyššia (EN priemyslu je takmer 9-krát vyššia ako v EÚ, EN hospodárstva asi 4,3-krát vyššia ako celosvetový priemer), v porovnaní s transformujúcimi sa stredoeurópskymi krajinami je rovnaká, resp. vyššia [5; 6].

Tým, že sú relatívne lacné niektoré tradičné výrobné vstupy (energia), sú iné – substitučné vstupy (ľudský kapitál, progresívne a úsporné technológie) relatívne drahé. Táto relatívne vysoká cena progresívnych výrobných faktorov (nevyhnutných pri orientácii na tzv. dynamické komparatívne výhody), v porovnaní s tradičnými vstupmi, je jedným zo spolupôsobiacich faktorov nedostatočných zmien štruktúry ekonomiky. Taktiež sa konzervuje sklon k vývozu na základe cenovej konkurencieschopnosti, na druhej strane sa vyvíja tlak na veľké objemy

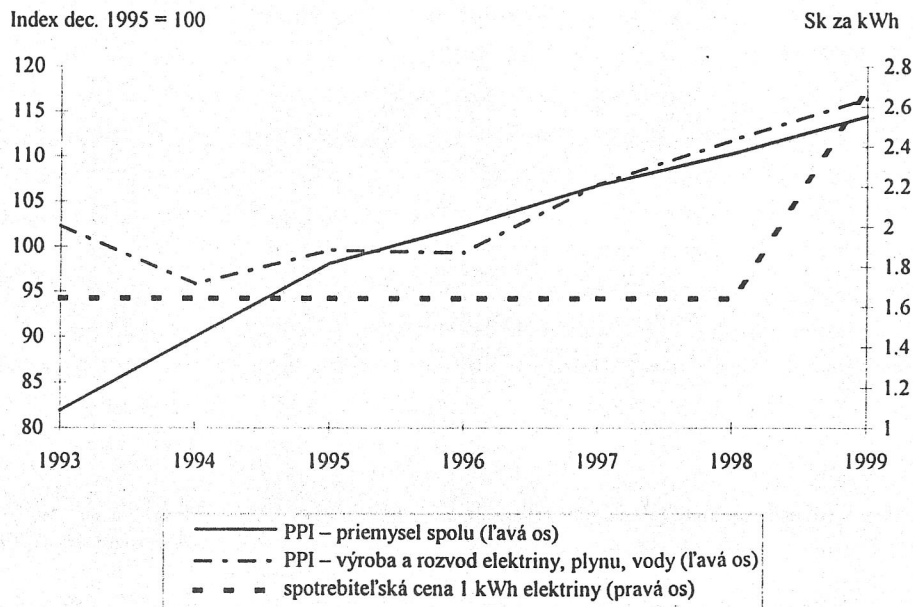
⁴ Dôraz v tomto príspevku kladieme skôr na palivo-energetický komplex (s výraznými vplyvmi na štruktúru ekonomiky), pričom existujú analógie aj s inými oblasťami, v ktorých sú regulované ceny.

⁵ Pri prepočtoch pomocou výmenného kurzu.

dovážaných palivových vstupov s následným negatívnym vplyvom na vonkajšiu rovnováhu hospodárstva.

Graf 1

Vývoj cien priemyselných výrobcov (PPI – Producers Price Index) a spotrebiteľskej ceny elektrickej energie v SR



Prameň: [4].

V literatúre sa uvádza (napr. [10]), že zrejme najzávažnejším defektom praktickej regulácie cien sú motivačné zlyhania (*incentive failures*). Štruktúru a následne výkonnosť ekonomiky (v duchu schémy 1) ovplyvňujú v zásade tieto zlyhania (podľa [10]):

a) Sklon k výstavbe kapitálovo mimoriadne náročných investičných celkov (Averchov-Johnsonov efekt). „Primeraný zisk“ tvoriaci súčasť ceny v regulovanom systéme sa obvykle definuje ako garantovaný „primeraný“ výnos z použitého kapitálu. Regulovaný monopol má tendenciu uskutočňovať neefektívnu substitúciu prevádzkových vstupov fixným kapitálom (firma zvyšuje množstvo toho výrobného faktora, ktorý prináša vyšší hraničný výnos). Firma bude motivovaná postaviť napríklad kapitálovo náročnú elektrárňu, aj keby bola drahšia ako alternatívna. Pre firmu je táto investícia ziskovejšia, lebo dostáva osobitne výnos z väčšieho množstva použitého kapitálu.

b) Manažéri monopolnej firmy majú oslabenú motiváciu usilovať sa o výrobu pri minimálnych nákladoch, v dôsledku čoho dochádza k plytvaniu.

c) Asymetrické rozdelenie investičného rizika. Na konkurenčnom trhu stratu z neúspešných investícií nesú investori a nemajú (kvôli existencii konkurentov) možnosť preniesť zvýšené náklady do cien. V regulovanom prostredí sa zvýšené náklady investícií automaticky zakalkulujú do cien, takže za neefektívnu investíciu zaplatia spotrebiteľia. Riziko je asymetricky vychýlené na stranu spotrebiteľov. To má významný vplyv na rozhodovanie firiem o investíciách – firma realizuje aj také investície, ktoré by na konkurenčnom trhu zamietla ako riskantné. V kombinácii s Averbchovým-Johnsonovým efektom vedie asymetrické rozloženie rizika k plytvaniu, realizuje sa viac investícií, ako je efektívne.

d) Obrátenie kauzality ceny – investície. Na neregulovanom trhu sa výrobca rozhoduje o investíciách a budúcom objeme výroby na základe odhadovanej budúcej ceny tovaru. Po zrealizovaní investície už investičné rozhodnutia nemajú vplyv na jeho cenovú politiku. Ceny determinujú objem investícií. Na regulovanom trhu dochádza k obráteniu rozhodovacieho procesu.

2. Úlohy a možnosti nezávislého regulátora, potenciálnej a skutočnej konkurencie

Väčšina odporcov racionalizácie cien sa kriticky vyjadruje k práci regulátora a spochybňuje vierohodnosť jeho podkladov [7]. Aj v podmienkach SR sa deklaruje potreba vytvoriť efektívne fungujúci regulačný orgán,⁶ ktorý by zaistil vyváženosť medzi ochranou spotrebiteľa a záujmom investorov o dosiahnutie normálnej miery návratnosti kapitálu. Pozitívne skúsenosti s nezávislým regulačným orgánom vyzdvihujú aj poľskí analytici [8].

Pretože dodávky elektriny, plynu a tepla sú politicky veľmi citlivé otázky, často sa v tomto zmysle spochybňuje predovšetkým nezávislosť regulátora od vládnych intervencií. Napríklad udržiavanie cien energie pre domácnosti pod ekonomickými nákladmi znamená disproporcie v spotrebe energie. Príklady rozvinutých ekonomík dokazujú, že vlády často pôsobia v smere zachovania tejto disproporcie a proti efektívnosti.

Dôležitou požiadavkou na prácu regulátora je transparentnosť a predvídateľnosť pravidiel regulácie, ktoré možno vyjadriť v špeciálnej legislatíve. Pritom je dôležité, aby regulačný úrad svoje postupy a rozhodnutia zverejňoval a aby prípadné vládne korekcie zo sociálnych či makroekonomických dôvodov boli transparentné a politicky priehľadné.

⁶ Strednodobá koncepcia hospodárskeho a sociálneho rozvoja SR deklaruje, že v roku 2000 bude v nadväznosti na pripravovaný zákon o prirodzených monopoloch zriadený nezávislý regulačný orgán, ktorý bude dohliadať na čistotu podnikania v oblastiach, ktoré budú definované ako prirodzené monopoly.

Regulátor však vždy bude mať obmedzenú možnosť zistiť, nakoľko sú výsledky podniku ovplyvnené podmienkami regulácie a nakoľko samotným výkonom podniku. Ovládnutie regulátora záujmovými skupinami je tiež možnosťou, ktorá ani pri nezávislom regulátore nie je vylúčená. Regulácia akýmkoľvek administratívnym aparátom vždy do istej miery zlyháva. Dôvodom je nedostatok potrebných informácií, oneskorené monitorovanie vznikajúcich problémov a oneskorené rozhodovanie o vhodnom riešení a v neposlednom rade i subjektívna motivácia ľudí, ktorí o regulácii rozhodujú. Aj tzv. nezávislý regulačný orgán sa môže stať nástrojom priemyselného odvetvia a umožňovať mu neefektívne hospodárenie, alebo naopak, nástrojom spotrebiteľskej či dokonca politickej kontroly, ktorá znemožní efektívne podnikanie a investovanie [7].

Pri diskusii o možnostiach deregulácie cien doterajších monopolov je nevyhnutné, aby hospodárskopolitické centrum zodpovedalo na otázku, či si želá bývalé monopoly vidieť ako podnikateľské organizácie, alebo ako organizácie neziskové (non-profit). Z dokumentov hospodárskopolitického centra [9] na Slovensku vyplýva, že dochádza k zmene postavenia týchto podnikov a k odklonu od chápania prirodzených monopolov ako nástrojov sociálnej politiky. Súčasťou reformy podmienok pôsobenia týchto podnikov má byť výraznejšie uplatnenie trhových princípov v tejto oblasti (s umožnením tvorby cien zohľadňujúcej ich ekonomicky opodstatnené náklady, oddelením tzv. sociálnych aktivít od komerčných, s minimalizáciou potreby krížových dotácií, resp. dotácií zo štátneho rozpočtu, s umožnením vstupu konkurencie do odvetvia).

Ak je odvetvie skutočne prirodzeným monopolom, potom je zbytočné prirodzenú bariéru⁷ vstupu dopĺňať ešte bariérami administratívnymi. Je veľký rozdiel, či prirodzené monopolné postavenie firmy chráni administratívna bariéra, alebo nie. Pri administratívnej bariére vstupu má monopolista možnosť dlhodobo dosahovať nadštandardný zisk, lebo ho v cenovej politike neobmedzuje skutočná, ani potenciálna konkurencia. Pri absencii administratívnych bariér je to práve potenciálna konkurencia (t. j. konkurencia, ktorá môže vstúpiť na trh, ak je cena účtovaná doterajším monopolistom dostatočne vysoká, aby urobila vstup atraktívnym), ktorá obmedzuje monopolistu v cenovej politike a núti ho účtovať cenu natoľko nízku, aby sa nestala lákadlom pre vstup konkurentov. Cena môže byť veľmi blízka dokonale konkurenčnej cene, aj keď je na trhu iba jeden výrobca. Preto v prípade neexistencie skutočného konkurenta je užitočné umožniť aspoň existenciu potenciálneho konkurenta.

Zdanlivo problémová, kvôli technickým špecifikám, môže byť tvorba trhu s elektrickou energiou, ale zahraničná prax naznačuje, že deregulácia nie je ani

⁷ Prirodzenou bariérou vstupu je nákladová výhoda existujúcej firmy pri klesajúcich priemerných nákladoch, vďaka ktorému je vstup do odvetvia pre potenciálneho konkurenta nevýhodný.

tak technicko-ekonomický ako skôr politický problém. Spôsoby organizácie trhu s elektrinou je možné zhrnúť do dvoch základných modelov: tzv. model jediného kupujúceho (single buyer)⁸ a model zjednaného prístupu tretích strán (third party access – TPA). Prístup tretích strán je bližší skutočnému trhu vďaka možnosti výrobcov uzatvárať kontrakty priamo so spotrebiteľmi.⁹

Vzhľadom na deklarovanú implementáciu trhových pravidiel do monopolizovaných odvetví je vhodné prehodnotiť aj spôsob organizácie investícií. Inherentným problémom tendrového prístupu, ktorý možno kombinovať skôr s modelom jediného kupujúceho, je až kritizované asymetrické rozdelenie rizika. Trhovému modelu správania doterajších monopolných odvetví logicky zodpovedá skôr autorizačný prístup k investíciám (na základe povolenia – autorizácie). Ktokoľvek môže postaviť napríklad zdroj energie na základe trhových stimulov k investovaniu, bez centrálnej koordinácie, ziskovosť je výlučne problémom investora (bližšie k tejto otázke pozri napr. [10]).

Model prístupu tretích strán v kombinácii s autorizačným prístupom k investíciám sa javí ako najvhodnejší inštitucionálny rámec pre skutočne konkurenčný trh s elektrinou.

V prípadoch, kde legislatíva potvrdí aj naďalej existenciu regulovaného monopolu, je možné zvážiť nahradenie tradičných modelov regulácie motivačnými [11], ako to predpokladá (ale bez bližšej konkretizácie) aj *Stratégia finančnej politiky* [12].

3. Tradičné a motivačné metódy regulácie

Otázka metódy regulovania časti cien vyvoláva nie zriedkavé diskusie aj v spojitosti s využívaním cenových regulácií v politickoekonomickom cykle, aj pri usmerňovaní správania a rentability tých subjektov, ktoré ponúkajú tovary a služby s regulovanými cenami. Zaujímavé sú v tejto súvislosti názory a skúsenosti poľských ekonómov [8]. Poukazuje sa v nich v pozitívnom duchu na fakt,

⁸ Jediným kupujúcim je subjekt, ktorý má garantovaný monopol na výkup elektriny na danom území a predáva ju lokálnym distribútorom. Spotrebiteľia nemajú možnosť priamo si zvoliť dodávateľa, výroba je však konkurenčná. Ceny pre koncových spotrebiteľov sú naďalej regulované (kvôli monopolu jediného kupujúceho), a to obvykle na úrovni cien, za ktoré nakupuje jediný kupujúci, plus náklady na prenos a distribúciu. Výhodou tohto modelu je jednoduchosť, nevýhodou je riziko motivačných zlyhaní výkupu energie (aj keď menších ako v prípade monopolu aj výrobcu), možnosť zneužitia jediného kupujúceho.

⁹ Cena za energiu nemusí byť regulovaná, zostáva regulácia poplatkov za prenos a distribúciu. Z technických dôvodov zostáva zachovaná centrálna koordinácia systému, tá však rešpektuje výsledky interakcie výrobcov a spotrebiteľov. *Nevýhody*: zložitejšia koordinácia (jej zložitosť ale spolu s rozvojom komunikačných a informačných technológií klesá). *Výhody*: trh s energiou je prakticky plne konkurenčný, s voľným priestorom pre cenový mechanizmus.

že po prijatí zákonnej normy *Prawo energetyczne* dochádza k zreformovaniu systému regulácie cien vo viacerých smeroch, a to môže byť zaujímavou skúsenosťou aj pre našu ekonomiku.

Po prvé, vytýčili sa smery reformy deregulácie v tom zmysle, že dôjde k odklonu od regulácie opretej o predpoklady makroekonomické a spoločenské (výrazná prítomnosť sociálnych elementov v cenovej politike, ako aj zaobchádzanie s týmito cenami ako s bezprostredným inštrumentom brzdenia inflácie) k regulácii opretej o zásady mikroekonomické.

Po druhé, zrealizoval sa výrazný zásah do inštitucionálneho rámca regulácie cien (ide o poverenie orgánov, ktoré nemôžu mať charakter ministerstiev). Takýmto spôsobom dochádza k pokusu o odpolitizovanie problému deregulácie cien. Ďalej sa predpokladá, že reforma regulácie oslabí prekážky vstupu do odvetví s regulovanými cenami a predpokladá sa aj zmena v samotných technikách regulácie cien smerom k motivačným metódam.

Spomenutý trend prechodu v smere k motivačným metódam regulácie cien v mnohých krajinách [8] je vyvolaný hlavne narastajúcou kritikou tradičnej metódy regulácie. Tradičný mechanizmus totiž vychádza z predpokladu, že regulácia cien má zabezpečiť podnikom nielen pokrytie odôvodnených nákladov, ale aj dosiahnutie ziskov vo výške umožňujúcej pritiahnutie kapitálu v miere dostatočnej na zrealizovanie modernizačných investícií, vrátane investícií spätých s ochranou životného prostredia, ako aj investícií rozvojových. Táto metóda sa v zahraničnej literatúre označuje ako metóda *rate of return* alebo metóda nákladová (*cost plus*). Keďže tento systém viaže úroveň tržieb v danom podniku so vzniknutými nákladmi, teda každá zmena nákladov sa javí ako zdôvodnenie na začatie procedúry prehodnotenia ceny, je to proces veľmi kontroverzný aj nákladný. Hlavná slabosť uvedenej metódy spočíva v tom, že nevytvára dostatočne silnú motiváciu k úsiliu o znižovanie nákladov. Dokonca sa ukazuje, že činnosť niektorých firiem v takýchto podmienkach vedie skôr k preinvestovaniu (*Averch and Johnson effect*), ako aj k nadmernému zvyšovaniu akosti (*gold plating*) a spolu s tým aj k zvyšovaniu cien.

Skúsenosti s regulovaním cien niektorých komodít (energií a palív) vo vyspelých krajinách, ale aj v menej vyspelých štátoch (napríklad v Latinskej Amerike) hovoria v prospech zavedenia tzv. motivačných, podnecujúcich metód. Ich výhody spočívajú v tom, že regulovaným podnikom sa poskytnú silné pohnútky k znižovaniu nákladov, čo je podmienkou aj udržania nízkeho rastu cien pre konečných odberateľov. Ďalšou výhodou je to, že uvedená metóda vymedzuje hranice možných zásahov a ingerencií do chodu týchto firiem (*light regulation*). Okrem toho tieto metódy znižujú náklady regulácie jednak v regulujúcom orgáne, jednak v samotných podnikoch.

Ponúka sa viacero možností na realizáciu motivačných metód regulácie. Ich spoločnou črtou je prerušenie bezprostrednej závislosti medzi cenami a nákladmi v danom podniku, čo sa považuje za hlavný zdroj neefektívnosti tradičnej metódy regulácie. Zrejme najvyužívanejšia je metóda cenových stropov, ktorá je založená na princípe stanovenia prípustného stropu tempa rastu cien na niekoľkoročné obdobie vopred. Maximálne tempo rastu cien sa odvodí od ukazovateľa inflácie skorigovaného o parameter efektívnosti X , v literatúre sa táto metóda označuje ako *Retail Price Index – X* (alebo *RPI – X*). Až po uplynutí stanoveného času platnosti určenej formuly je možné robiť v rámci prehodnotenia cien zásahy do konštrukcie alebo veľkosti jej parametrov. Kľúčová je hodnota parametra X . Pri jej stanovení treba pamätať nielen na to, aby odberatelia komodít s regulovanými cenami mali zabezpečenú možnosť dosahovať zisky vďaka nízkym cenám vstupov, ale aj na zabezpečenie zodpovedajúcich príjmov pre regulované podniky, pričom úroveň týchto príjmov musí pokryť všetky náklady a zaručiť takú mieru rentability kapitálu, ktorá zohľadní úroveň rizika znášaného investorom. Regulujúci orgán musí byť schopný odhadnúť nielen rezervy v znižovaní nákladov podniku, ale aj mieru príjmov nevyhnutných na jeho optimálnu činnosť. Preto nie vždy má parameter efektívnosti X kladnú hodnotu. V prípadoch veľkých investičných potrieb alebo nevyhnutnosti priblížiť ceny ekonomicky racionálnej úrovni môže byť tento parameter nulový alebo aj záporný.

Podobne je postavená metóda podielu na zisku (*profit sharing*) alebo metóda tzv. pásmovej regulácie. Do formuly cenového stropu sa vbuduje okrem existencie parametra X ešte dodatočný mechanizmus participovania podnikov na zisku vytvorenom z titulu znižovania nákladov v prípade, ak zisky prekročia istú vymedzenú hranicu. Táto forma regulácie môže obsahovať aj mechanizmus podielu firmy na stratách prekračujúcich vymedzené hranice.

Ďalšia forma regulácie je tzv. porovnávací metóda (*yardstick regulation*), pri ktorej je dynamika cien zviazaná so zmenami skutočných nákladov vo firmách podobných z ekonomického či technického hľadiska (či už domácich alebo zahraničných), prípadne sa berie do úvahy úroveň priemerných nákladov celej skupiny podobných podnikov. Nevýhodou tejto metódy je náročnosť nájdenia zodpovedajúceho regulačného mechanizmu prípustnej zmeny cien, kvôli čomu sa táto metóda využíva skôr ako inštrument pomáhajúci nájsť správnu formulu na určenie stropu rastu cien.

Niektoré zdroje [8] poukazujú na to, že v štátoch, ktoré už dlhšie obdobie regulujú ceny metódami motivačnými (osobitne stanovovaním stropov rastu cien na dlhšie obdobie), ako napríklad vo Veľkej Británii, je na jednej strane spokojnosť s tým, že táto metóda naozaj priniesla so sebou snahu o znižovanie nákladov

a tým aj nižší rast cien. Na druhej strane sa však z určitých politických a odborných kruhov ozývala silná kritika. Spočívala hlavne v tom, že niektoré kruhy vidia optimálnu pozíciu regulovaných firiem medzi neziskovými organizáciami a nemôžu sa stotožniť s javom, keď takéto organizácie dosahujú vysoké zisky a ich manažmenty sa štedro odmeňujú. Aj preto je nevyhnutné, aby si hospodárskopolitické centrum vyjasnilo otázku, či chce regulované firmy vidieť ako neziskové organizácie, alebo ako komerčné.

Ak má byť motivačná metóda úspešná, musí sa regulujúca inštitúcia zdržať zásahov do zavedených pravidiel, pretože tieto zásahy pôsobia silno demotivačne. Manažmenty regulovaných firiem musia mať istotu, že v horizonte, na ktorý bola dohodnutá formulácia stropu tempa rastu cien, nedôjde k ďalším zásahom. V opačnom prípade sa odbúra snaha o dlhodobejšie opatrenia vedúce k znižovaniu nákladov a tým aj k znižovaniu tempa rastu cien pre odberateľov palív, energie a iných statkov s regulovanými cenami.

Záver

Dôraz v tomto príspevku sme síce kládli na reguláciu cien v oblasti palivovo-energetického komplexu, ale s vedomím, že v rámci doriešenia transformačných úloh bude potrebné riešiť problematiku deregulácie cien aj v ostatných oblastiach. Zároveň platí, že aj v ostatných oblastiach môže mať deformovaná cena vplyv na iné ekonomické a sociálne javy a ukazovatele (napr. regulovaná cena dopravy vplyvajú na mobilitu pracovných síl, regulovaná cena nájomného ovplyvňuje okrem mobility pracovných síl a motivácie k bytovej výstavbe aj celý rad sociálnych indikátorov). Otázku objektívnejšej ceny možno v predpokladanej konečnej fáze transformácie nastoliť aj v oblastiach, ktoré patria k službám verejného sektora, napríklad aj v oblasti vzdelávania.

Ako sme už v niektorých príkladoch naznačili, *Strednodobá koncepcia hospodárskeho a sociálneho rozvoja SR* ako aj *Stratégia finančnej politiky* naznačujú riešenie otázky deregulácie cien a úpravy činnosti prirodzených monopolov – zavedenie trhových podmienok do všetkých oblastí, kde je to možné, používanie motivačných metód regulácie v súlade s trendmi vo vyspelých krajinách. Deklarovaný zámer sa však v týchto dokumentoch ešte bližšie nekonkretizoval.

Ak nový legislatívny rámec ponechá určitú časť terajších prirodzených monopolov v oblasti regulovaných podnikov, v tomto prípade možno na základe skúseností z iných krajín odporúčať uprednostnenie tzv. motivačných, podnecujúcich metód regulácie cien. Ukazuje sa pri nich ako veľmi dôležité, aby sa pravidlo regulujúce ceny výstupov stanovilo vopred na dlhšie časové obdobie a aby sa regulujúci orgán v stanovenom období zdržal ďalších zásahov do dohodnutých

pravidiel. Len takto sa totiž udrží motivácia manažmentov regulovaných firiem realizovať aj dlhodobé operácie vedúce k znižovaniu nákladov a tým aj k pomalšiemu rastu cien. Zároveň sa zdá byť vhodné, keď regulujúca inštitúcia nepodlieha politickému tlaku.

Ak predpokladáme, že hlbšie príčiny problematického hospodárskeho vývoja SR existujú jednak vo forme nedokončenosti transformácie, jednak vo forme štruktúrnych problémov, možno skonštatovať, že problematika deregulácie cien a vytvárania racionálnej cenovej štruktúry je zviazaná s obidvoma označenými hlbšími príčinami. Nedokončená transformácia v oblasti deregulácie cien a v oblasti tzv. prirodzených monopolov má dosah na štruktúru hospodárstva, smerovanie investícií, sprostredkovane aj na výkonnosť hospodárstva.

Došlo 13. 12. 1999

Literatúra

- [1] HEJNÁK, M. – KŘOVÁK, J.: Liberalizace cen a vývoj cenových struktur. *Politická ekonomie*, 39, 1991, č. 3.
- [2] FASSMANN, M. – SCHNEIDER, O.: Má smysl odkládat deregulace cen energií? *Ekonom*, 1998, č. 16.
- [3] SEJÁK, J.: Liberalizace cen a cesta k trhu. *Politická ekonomie*, 39, 1991, č. 9–10.
- [4] Indexy cien priemyselných výrobcov, pitnej a odkanalizovanej vody a dreva v SR. Bratislava, Štatistický úrad SR 1994–1999.
- [5] OECD Economic Surveys: Slovakia. Paris, OECD 1999.
- [6] Diskusia o energetickej politike SR. *Trend*, 22. 9. 1999.
- [7] KACVINSKÝ, P. – FÜRSTOVÁ, J.: Má být zřízen nezávislý regulátor pro energetiku? *Ekonom*, 1998, č. 10.
- [8] SZABLEWSKI, A.: Regulacja cen energii i paliw – dylematy związane z wyborem metody. *Gospodarka narodowa*, 1998, č. 2–3.
- [9] Strednodobá koncepcia hospodárskeho a sociálneho rozvoja Slovenskej republiky (strednodobé priority hospodárskej politiky Slovenska). Bratislava 1999.
- [10] DUŠEK, L.: Ekonomická teorie regulace a konkurence v energetických sítích. *Politická ekonomie*, 46, 1998, č. 3.
- [11] MORVAY, K.: Súvislosti finančnej politiky a rastu cenovej hladiny v podmienkach transformujúcej sa ekonomiky. In: OKÁLI, I. a kol.: *Finančná politika z pohľadu makroekonomickej rovnováhy*. [Expertízna štúdia.] Bratislava, Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV 1999.
- [12] Konkretizácia zámerov programového vyhlásenia vlády v aktualizácii stratégie finančnej politiky na r. 1999–2000 s výhľadom na r. 2001. Bratislava, Ministerstvo financií SR 1999.

CONTINUATION IN THE PRICE DEREGULATION PROCESS – THE OPEN ISSUE OF TRANSFORMATION

Karol MORVAY

The article illustrates (using the example of energy carriers) what mechanisms of a regulated price cause the deformation of the economy structure and its performance. It also gives opinion regarding the direction seeking solutions in the key documents on the economic policy in Slovakia. The article attempted to outline possible solutions for the deregulation in some prices and the role of so called natural monopolies.

If the price is considered to be a key factor for allocation of resources and a measure of a relative scarcity, we have to admit that direct interference of the state into pricing in the form of the price deregulation means a deformation of the allocation and cooperation mechanisms in the economy. The price deregulation field belongs to such areas in Slovakia where the transformation process has for a certain period of time stopped. The deformed price system is representing a portion of a total deformation and of the limited functionality of the allocation mechanism in the Slovak Republic. In addition, the list of deformations has been also amended by a non-functioning capital market, problems in the banking sector, limited labour market functionality and by the excessive influence of the economic-and-political center on the allocation and coordination mechanism.

The deformed allocation and coordination mechanism, however, finally leads to such adaptations of economic subjects that are divergent from the optimum. In this way the reasonable economic structure is injured. The impaired economy structure brings the economic growth in a long term which, however, is lower than the potential growth. A long lasting negligence to the price regulation problem has deforming impacts to regulated (regulated enterprises itself) and also to the non-regulated part of the economic system.

The price structure in the SR during the transformation did not reflect the relative scarcity of the energy carriers or their production costs. Such price structure means inefficient energy spending and does not allow the energy companies to behave according to standard market rules.

Low prices of energy carriers add up to moving of the production structure towards energy demanding activities. Comparative indicators have proved that the energy demand in the SR in comparison with the developed countries has been considerably higher, in comparisons with the transforming Central Europe countries was the same or higher.

Due to relatively cheap traditional production inputs (energy), the other – substitution inputs (human capital, progressive and saving technologies) are relatively expensive. This relatively high price of the progressive production factors to compare the traditional inputs proves to be one of the associated factors responsible for the non-sufficient

changes in the economy structure. At the same time, the tendency for exports based on the price competitiveness has been conserved, and on the other side there is a pressure against big volumes of fuel input imports, and following negative impact, on the external balance of our economy.

Probably the most important defect of the practical price regulation are incentive failures. The structure and subsequently economy performance are influenced by the following basic failures:

- a) A tendency to build capital demanding investment units (Averch-Johnsonov effect).
- b) A loss of monopoly firm management incentive to improve production at minimum costs and as a result of that – wasting.
- c) Asymmetric division of the investment risks. Under the regulated environment the investment costs are automatically included in prices and consumers will pay, even if the investment was not efficient. That has an important influence regarding the company decision making on investments – a firm will undertake also such investment which, if in a competitive market, would normally decline as too risky.
- d) A reversed causality of prices – investments. In the non-regulated market the producers will decide investments for the future production volume based of the assessed future price of goods. After the investment was finalized, his investment decision cease to influence his price policy. Prices determine the investment volume. However, in the regulated market the decision making process is reversed.

When discussing the possibilities of price deregulation within the existing monopolies, it is important so that the economic-and-political center answered the question whether it wanted to see the former monopolies as business companies or as non-profit type of organizations. The SR government documents show that the position of such companies have been changed and the natural monopolies are no longer understood as a social policy tool. Market principles should be employed much more being a component of the reformed environment for the above mentioned companies (allowing pricing according to reasonable costs, separation of so called social activities from commercial ones, minimizing the need for cross donations or state budget contributions, open doors for competitors).

If the industry is really the natural monopoly, then it is not necessary to amend the natural entrance barrier by any administrative measures. There is a big difference if the natural monopoly position of the company is protected by an administrative barrier, or not. With the support of the administrative barrier the monopoly can achieve an above standard profit in a long term, because no real or potential competitor exist. If administrative barriers work, there are potential competitor companies (i. e. competitors that can enter the market if the price billed by the current monopoly is enough high so that the entrance of another competitor to the market is attractive), that restraint the monopoly in its price policy and force to bill prices which are low enough, so that competitors are not

interested. The price can be very close to a flawless competitive price even if there is only one producer operating on the market. That is why in case when there is no real competitor it is useful to allow at least the existence of a potential competitor.

If the new legislative framework leaves a certain part of current natural monopolies on the field of regulated companies, based upon the experience from other countries, we can recommend so called incentive methods of price regulation. It has been proved as very important when the input price regulation rule was determined in advance for a longer period of time, and that the regulating body during the specified period of time abstained from any additional interference regarding the pre-agreed rules. Only this would to sustain the incentive of the management in regulated companies for long term projects leading to lower costs and also to moderate price increase.

Assuming that more serious reasons of the troublesome economic development in the SR reside in the form of:

- a) the non-completed transformation,
- b) the structural problems.

We can say that the problem of deregulated prices and creating a reasonable price structure is tied to both specified reasons. The non-finished transformation in the field of price deregulation and in the field of the so called natural monopolies have impacted the economy structure, investment directions, and indirectly also the overall economy performance.