

## **Zwiększenie Skuteczności Ochrony Konkurencji Od UOKiK do Urzędu Antymonopolowego. Przypisanie odpowiedzialności oraz kontrydiktoryjność.**

Paweł Dobrowolski

**Streszczenie:** Kto odpowiada za to, że Polacy płacą więcej a dostają gorsze towary i usługi niż większość obywateli państw Unii Europejskiej? Dziś odpowiedzialność za wysokie ceny oraz niedorozwój rynków ginie pomiędzy (i) Sejmem, (ii) rządem, (iii) regulatorami branżowymi, a (iv) Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumenta („UOKiK”).

By w przyszłości Polacy uzyskali niższe ceny za nabywane produkty i usługi należy stworzyć przejrzyste i zrozumiałe otoczenie regulacyjne. Musimy odejść od branżowo-zadaniowej architektury instytucji państwa na rzecz instytucji zadaniowych. Pozwoli to:

- ❑ Określić cele, które mają realizować poszczególni przedstawiciele władz publicznych.
- ❑ Przypisać odpowiedzialność za jasno sprecyzowane zadania do konkretnych instytucji i osób.
- ❑ Rozwiązywać konflikty pomiędzy różnymi zadaniami państwa na przejrzystej dla obywateli zasadzie kontrydiktoryjności (zamiast na zasadzie słabo widocznego dla obywateli przetargu urzędniczo-politycznego).

Dzisiejsza formuła UOKiK jako amorficznego urzędu, posiadającego tylko część ustawowych narzędzi (pozostałe są u regulatorów branżowych oraz ministrów), skazanego na działanie w sytuacji gdzie spora część sukcesu w zwiększaniu efektywności rynku zależy od regulatorów branżowych prowadzących własną politykę, oraz UOKiK zajmującego się olbrzymią ilością różnorodnych i często sprzecznych zadań jest szkodliwa.

(verte)

Cele proponowanej reformy osiągnie się przez wzmocnienie UOKiK i uczynienie go jedynym regulatorem odpowiedzialnym za efektywność gospodarki. Proponowana reforma:

- ❑ przekaże ochronę konkurencji we wszystkich branżach jednemu urzędowi,
- ❑ pozostawi specjalistyczne urzędy branżowe w celu ochrony bezpieczeństwa konsumentów w branżach takich jak m.in. kolej, transport lotniczy, transport drogowy, energetyka, telekomunikacja,
- ❑ przekaże dbanie o strategiczne i polityczne interesy państwa ministrom (jeżeli trzeba poprzez przekonanie Sejmu do uchwalenia nowych ustaw).

Proponowana reforma zastąpi dzisiejszy UOKiK silnym i sprawnym Urzędem Antymonopolowym, który korzystając z narzędzi ustawowych dziś rozproszonych po różnych regulatorach i bez obawy o nieporozumienie lub sabotaż ze strony regulatorów branżowych zajmie się przeciwdziałaniem praktykom antykonkurencyjnym bez względu na branżę, której dotyczą i bez względu na to czy są one podejmowane przez przedsiębiorców czy też przez inne instytucje państwa.

By reforma ta była kompletna należy wyłączyć z UOKiK i przekazać poza UOKiK (najlepiej do zintegrowanej inspekcji rynku) kompetencje w zakresie ochrony konsumentów. Ułatwi to wywiązanie się przez prezesa Urzędu Antymonopolowego z obowiązku dbania o efektywność gospodarki. W innym razie misja to napotka dwie przeszkody mające swe źródła w następujących zjawiskach:

- ❑ Po pierwsze konsumenci potrzebują zarówno efektywnego rynku jak i bezpiecznych produktów. Jednakże w dążeniu do ochrony konkurencji (efektywność rynku), oraz ochrony konsumenta (bezpieczeństwo produktów) będą konflikty. Prezes realizujący dwa potencjalnie sprzeczne cele nie zrealizuje żadnego z nich dobrze, a co gorsza obywatele nie będą wiedzieli na jakiej zasadzie prezes dokonał wyboru pomiędzy tymi dwoma wartościami.
- ❑ Po drugie, umieszczenie ochrony konsumenta poza UOKiK uchroni prezesa UOKiK od nadmiernego koncentrowania się na medialnej i politycznie bezpiecznej ochronie konsumenta, kosztem politycznie trudnej ochrony konkurencji. Prezes nie będzie miał wyboru będzie się musiał zająć ochroną konkurencji, bo nie będzie miał innych zadań.

## Spis Treści

<b>1</b>	<b>Co chcemy osiągnąć? .....</b>	<b>3</b>
1.1	Cel .....	3
1.1.1	Instytucje państwa przekształcić z branżowo-zadaniowych na zadaniowe .....	3
1.1.2	Wprowadzić podział i równowagę władzy nad gospodarką.....	3
1.1.3	Konflikty pomiędzy zadaniami państwa rozwiązywać na zasadzie kontrydktoryjności.....	4
1.2	Uzasadnienie sposobu realizacji celu.....	5
1.2.1	Umożliwić egzekwowanie przepisów promujących konkurencję.....	5
1.2.2	Podział i równowaga władzy są podstawą kontroli nad władzą .....	6
<b>2</b>	<b>Dlaczego? .....</b>	<b>8</b>
2.1	UOKiK jest silno-słabym urzędem .....	8
2.2	UOKiK obciążony został sprzecznymi (czasami) zadaniami .....	9
2.2.1	Sprzeczne zadania: bezpieczeństwo czy efektywność?.....	9
2.2.2	Wadliwa definicja ochrony konkurencji i ochrony konsumenta .....	10
2.2.3	Możliwość pójścia na łatwiznę oraz nieprzejrzysty przetarg biurokratyczno- polityczny.....	11
2.3	Niski budżet UOKiK w porównaniu do zadań.....	12
2.3.1	Jak zwiększyć budżet Urzędu Antymonopolowego .....	12
2.3.2	Budżet UOKiK i budżety regulatorów branżowych.....	13
2.4	Problem regulatorów branżowych .....	14
2.4.1	Regulatorzy branżowi są nieefektywni.....	14
2.4.2	Dlaczego regulatorzy branżowi są nieefektywni? .....	18
2.4.3	Włączyć do UOKiK kompetencje regulatorów branżowych w zakresie efektywności gospodarki.....	21
2.5	Uczynić wpływ polityczny na Urząd Antymonopolowy bardziej przejrzystym .....	21
2.5.1	Polityczna pozycja prezesa Urzędu Antymonopolowego .....	21
2.5.2	Jak uregulować wpływ polityki na urząd antymonopolowy?.....	22
2.5.3	Raport o wpływie polityki państwa na efektywność gospodarczą .....	23
<b>3</b>	<b>Sposób realizacji.....</b>	<b>24</b>
3.1	Podniesieni rangi UOKiK i wzmocnienie Prezesa.....	24
3.1.1	Wybór prezesa UOKiK przez Parlament i Prezydenta.....	24
3.1.2	Wzmocnienie kompetencji prezesa .....	25
3.2	Przekazanie ochrony konsumenta do oddzielnej Inspekcji Rynku .....	26
3.3	Włączenie części kompetencji i środków regulatorów branżowych do UOKiK .....	27
<b>4</b>	<b>Zamiast Post Scriptum .....</b>	<b>28</b>
<b>5</b>	<b>Bibliografia .....</b>	<b>29</b>
<b>6</b>	<b>Załącznik 1 – Udane przykłady włączenia regulatorów branżowych do urzędów antymonopolowych .....</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>Załącznik 2 – Definicja zadań prezesa URTiP .....</b>	<b>33</b>
<b>8</b>	<b>Załącznik 3 – Krótka prezentacja streszczająca opracowanie....</b>	<b>36</b>

## **Przedślowie**

Sąd najwyższy Stanów Zjednoczonych nazwał ustawy antytrustowe „*Magna Carta* wolnej przedsiębiorczość”, oraz stwierdził, że ustawy antytrustowe „mają taką rolę w utrzymaniu wolności gospodarczej, jak *Bill of Rights* w utrzymaniu wolności osobistej”.<sup>1</sup>

Podobnie powinno być w Polsce. Ale jednak nie jest. Niniejsze opracowanie napisaliśmy ponieważ uważamy, że niektórzy przedsiębiorcy zbyt często nadużywają swej pozycji rynkowej ze szkodą dla polskich konsumentów, a państwo polskie zaniechało ochrony efektywności rynku, zwłaszcza na tzw. rynkach sieciowych (transport, telekomunikacja, energia) oraz rynkach usług niematerialnych (bankowość, ubezpieczenia majątkowe i osobowe). Tracą na tym konsumenci, traci na tym rozwój gospodarczy Polski, traci na tym wolność gospodarcza, tracimy na tym my.

Mamy nadzieję, że niniejszym opracowaniem przyczynimy się do dyskusji która zawocuje usprawnieniem działania antymonopolowych.

Warszawa, maj 2006

---

<sup>1</sup> US v. Topco Associates, Inc. 405 U.S. 596, 1972 – cytujemy za Jonathan B. Baker “The Case for Antitrust Enforcement” Journal of Economic Perspectives, Vol 17, N 4, Fall 2003, pp 27-50

## **1 Co chcemy osiągnąć?**

### **1.1 Cel**

#### **1.1.1 Instytucje państwa przekształcić z branżowo-zadaniowych na zadaniowe**

Branżowo-zadaniowa architektura instytucji państwa uniemożliwia ocenę jakości istniejących i proponowanych regulacji. Co gorsza taka architektura instytucji utrudnia ustalenie, które urzędy i urzędnicy są odpowiedzialni za realizację poszczególnych zadań państwa. Nakładanie się kompetencji pomiędzy sejmem, rządem, regulatorami branżowymi, a UOKiKem, oraz przydzielenie poszczególnym organom sprzecznych zadań tworzy konflikt kompetencyjny<sup>2</sup> i uniemożliwia rozliczenie urzędników ze skuteczności realizowania prawem zapisanych celów. W rezultacie państwo polskie zbyt łatwo ulega pokusie narzucania nowych i nieprzemyślanych regulacji, a obywatele, politycy oraz administracja nie są w stanie ocenić skutków tworzonego prawa.

Zamęt tworzony przez branżowo-zadaniową architekturę nie jest przypadkowy. Taka architektura instytucji sprzyja politykom, którzy chcą uniknąć odpowiedzialności za trudne lub niepopularne decyzje, ale również chcą zachować możliwość przywłaszczenia sobie uznania za decyzje popularne, lub zachować wpływ na decyzje powodujące wzbogacenie ich politycznych sojuszników. Instytucje naszego państwa pozwalają politykom wraz z podległymi sobie urzędnikami bezkarnie działać na korzyść wybranych grup interesu kosztem ogółu obywateli.

By stać się dynamiczną gospodarką Polska musi zmienić instytucje państwa. Należy odejść od branżowo-zadaniowej architektury instytucji państwa do architektury zadaniowej. Celem tej zmiany jest przechylenie bilansu sił politycznych na korzyść polityków i urzędników, którzy będą działać w interesie wszystkich obywateli. Wzmocnienie prospołecznych polityków polegać będzie na zwiększeniu przejrzystości państwa i wzajemnej kontroli poszczególnych urzędów. Pozwoli to:

- uświadamiać możliwie szerokie grono obywateli co do kosztów i korzyści proponowanych i istniejących regulacji,
- dać możliwie szerokiej grupie obywateli narzędzia wpływania na decyzje polityczne, które są niezależne od posiadanych przez tych obywateli pieniędzy i znajomości.

#### **1.1.2 Wprowadzić podział i równowagę władzy nad gospodarką**

Podział i równowaga władzy (ang. *checks and balances*) są podstawą kontroli wszelkiej władzy. Niestety obecnie brak ośrodka, który kontroluje posunięcia Sejmu i rządu na efektywność gospodarki. Zarówno rząd i Sejm dla osiągnięcia krótkoterminowych efektów politycznych mogą zmniejszyć długoterminową efektywność gospodarki, a tym samym ograniczyć przyszły dobrobyt.

---

<sup>2</sup> Dla przykładu: (i) podział tych samych zadań pomiędzy różne urzędy, (ii) przydzielenie sprzecznych zadań jednej instytucji, (iii) obarczenie urzędników decyzjami wysoce politycznymi, (iv) niemożliwość przypisania politycznej odpowiedzialności za realizację zadań państwa.

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

Dlatego proponujemy wzmocnienie UOKiK tak by poprzez publiczną ocenę wpływu tworzonych oraz egzekwowanych praw na efektywność gospodarki oraz poprzez postępowania sądowe recenzował działania rządu lub Sejmu.

### 1.1.3 Konflikty pomiędzy zadaniami państwa rozwiązywać na zasadzie kontrydiktoryjności

Proponowane rozwiązanie pozwala rozwiązywać konflikty pomiędzy różnymi zadaniami państwa na przejrzystej dla obywateli **zasadzie kontrydiktoryjności** (zamiast na zasadzie słabo widocznego dla obywateli przetargu urzędniczo-politycznego). Zasada kontrydiktoryjności polega na tym, że:

- ❑ jasno sprecyzowane i spójne zadania są umieszczane w jednym urzędzie,
- ❑ sprzeczne cele są przekazywane do oddzielnych urzędów,
- ❑ małe konflikty urzędy rozwiązują same w ramach pragmatyki urzędniczej,
- ❑ natomiast poważne konflikty pomiędzy urzędami rostrzygają politycy lub ewentualnie sądy.

Takie rozwiązanie ułatwia zarządzanie konfliktami przez struktury władzy, oraz czyni konflikty i podjęte decyzje bardziej zrozumiałe dla obywateli.

Kontrydiktoryjność oraz pozostałe propozycje opisane poniżej pozwolą zmniejszyć pozapodatkowe koszty państwa i zwiększyć konkurencję w gospodarce. Będzie to możliwe ponieważ niniejsza propozycja:

- ❑ **Utrudni sejmowi i rządowi przeregulowanie gospodarki, w tym zwłaszcza utrudni zmniejszanie konkurencji.** Istotą kontrydiktoryjności oraz pozostałych propozycji tu zawartych jest zwiększenie ilości i jakości informacji o kosztach i korzyściach decyzji Sejmu i władzy wykonawczej.
- ❑ **Zwiększy odpowiedzialność polityków i urzędników za ich decyzje, poprzez zwiększenie przejrzystości podejmowania decyzji regulacyjnych.** Pomiędzy sejmem, ministrem, regulatorem branżowym, oraz UOKiK ginie odpowiedzialność. Zanim przypiszemy ją konkretnym urzędnikom musimy przypisać ją konkretnym urzędom.
- ❑ Ograniczy instytucje branżowe o wielu mglistych celach<sup>3, 4</sup> na rzecz Urzędu Antymonopolowego realizującego zadanie ochrony antymonopolowej.
- ❑ Rozbije sojusz branżowych urzędników oraz przedstawicieli regulowanych branż.
- ❑ Ułatwi liberalizację sektorów sieciowych, oraz zwiększenie konkurencji na rynkach usług niematerialnych.

---

<sup>3</sup> Zadania prezesa URE w ustawie Prawo Energetyczne zdefiniowano jako krótki ogólnik: „Art. 21. 1. Zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji realizuje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, zwany dalej Prezesem URE.”

<sup>4</sup> Natomiast zadania prezesa URTiP zdefiniowana jako pogmatwany słowotok: patrz załącznik 2

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

### 1.2 Uzasadnienie sposobu realizacji celu

„Postrzeganie konkurencji i regulacji jako dwóch stron w bitwie przyczynia się kształtowania polityki państwa przez ideologie (n.p. za lub przeciw rynkowi) zamiast przez ostrożną teoretyczną i empiryczną analizę, której celem jest ustalenie jak konkurencja i regulacja mogą zwiększyć dobrobyt społeczny lub osiągnąć inne cele.”<sup>5</sup>

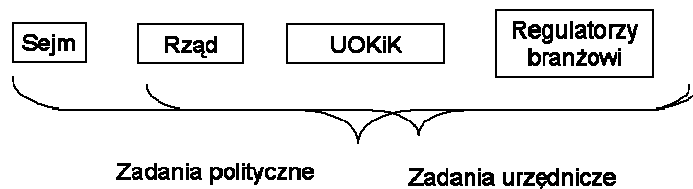
#### 1.2.1 Umożliwić egzekwowanie przepisów promujących konkurencję

W wielu branżach (n.p. telekomunikacja i energetyka) Polska ma prawo, które w teorii umożliwia zwiększenie konkurencji i efektywności gospodarki. Jednak nie jest ono egzekwowane. Na przeszkodzie stoi niechęć urzędników państwowych i branżowych grup interesu. Wspólnota niechęci wynika z niedoskonałości rozwiązań instytucjonalnych, oraz wspólnych życiorysów i światopoglądu urzędników oraz przedstawicieli „zasiedziały przedsiębiorstw” w regulowanych branżach.

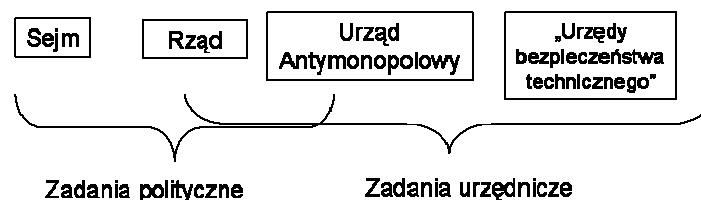
Rozbicie tej szkodliwej wspólnoty wymaga stworzenia nowego otoczenia instytucjonalnego nastawionego na przejrzystość i realizowanie interesu społecznego (zamiast interesu branżowego).

Takie działanie wymaga wzmocnienia UOKiK (jako instytucji odpowiedzialnej za egzekwowanie prokonkurencyjnych rozwiązań w całej gospodarce), przypisania odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań państwa do konkretnych urzędów, oraz rozbicie układów osobowych opartych o branżowe urzędy państwowe.

#### Obecny podział kompetencji



#### Docelowy podział kompetencji



<sup>5</sup> Timothy J. Brennan, “Regulation and Competition as Complements” rozdział zamieszczony w Michael A. Crew (ed), Menahem Spiegel, “Obtaining The Best From Regulation And Competition”, Kluwer Academic Publishers, 2005, ISBN 0-387-23196-X

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

[...polemika z kontrargumentem że przecież w wielu państwach architektura instytucji jest branżowo-zadaniowa; (i) tak tylko tam jest inna kultura urzędniczo-polityczna, urzędnicy są w stanie ustalić podział kompetencji i się go trzymać, w Polsce kończy się przerzucaniem odpowiedzialności z jednej instytucji na drugą, ==> tam gdzie urzędnicy i politycy są mniej odpowiedzialni lub bardziej upolitycznieni architektura instytucji musi być bardziej przejrzysta (ii) w państwach anglosaskich jest widoczna tendencja do odchodzenia od instytucji z nakładającymi się kompetencjami, (iii) nawet jeśli bylibyśmy jedynym państwem (a nie jesteśmy) gdzie wprowadzono by jakieś rozwiązania to jeszcze nie jest argument przeciw; dorzuć obelgę o prowincjonalizmie takiego myślenia ...]

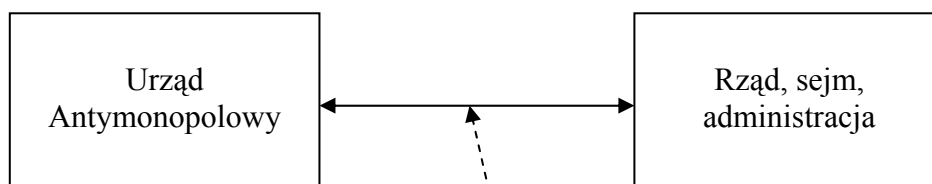
### 1.2.2 Podział i równowaga władzy są podstawą kontroli nad władzą.

Tendencja do zwiększania władzy urzędników i polityków nad rynkiem jest stałym dążeniem urzędników i polityków. Niestety w strukturze państwa polskiego brak ośrodka władzy, który kontroluje i kontrykuje posunięcia władzy ustawodawczej i wykonawczej zwiększające władzę urzędników i polityków poprzez publiczną ocenę ich wpływu na efektywność gospodarki.

W demokracji ostatnią instancją władzy są wyborcy. Jeżeli oni nie wiedzą o tym, że np. za telekomunikacje, elektryczność, transport lub usługi finansowe płacą więcej a dostają mniej niż obywatele sąsiednich państw to nie będą wymagali od polityków żeby coś z tym zrobić. Walka pojedynczych polityków lub urzędników z grupami interesu jest skazana na porażkę dopóty nie uświadomimy milczącej większości (poprzez dostarczenie odpowiednich informacji) kto ją okrada (zwiększa nadwyżkę producenta, kosztem nadwyżki konsumenta).

Proponowana reforma pozwala rozwiązywać konflikty pomiędzy różnymi zadaniami państwa na przejrzystej dla obywateli zasadzie kontrydiktoryjności (zamiast na zasadzie słabo widocznego dla obywateli przetargu urzędniczo-politycznego). Istotnym elementem kontrydiktoryjności jest nadanie ważnym konfliktom interesu wydzwieku politycznego analogicznego do napięć pomiędzy Ministrem Finansów a NBP. Jeżeli na przykład Urząd Antymonopolowy zablokuje decyzję Ministra Gospodarki o połączeniu kopalń posiadających 70% zasobów węgla energetycznego w jeden holding, a minister odwoła się do premiera lub sądu, to obywatele i politycy mają szansę zrozumieć dlaczego takie połączenie jest szkodliwe (lub pożyteczne).

Proponowana przez nas architektura otoczenia instytucjonalnego nastawiona jest na przejrzystość i upublicznienie kompromisów w realizacji różnych zadań państwowych zawieranych przez polityków i urzędników. Cel ten można osiągnąć poprzez wzmocnienie UOKiK oraz rozbitcie układów opartych o branżowe urzędy państwowe. Jego istotą jest stworzenie kontroli i równowagi pomiędzy instytucjami państwa w celu ochrony efektywności gospodarki:



Wprowadzić pro-rynkowy\* konflikt w struktury państwa

## **Deregulacja – Ochrona Konkurencji**

---

\* Pro-rynkowy = dążenie do tego, by rezultat gry rynkowej był możliwie bliski do rezultatu oczekiwanego od rynku doskonałego.

## 2 Dlaczego?

„Konkurencja jest dobrem publicznym, a społeczeństwo nie może oczekiwać, że ofiary zachowań antykonkurencyjnych będą chronić się same.”<sup>6</sup>

### 2.1 UOKiK jest silno-słabym urzędem

UOKiK jest pozornie silnym urzędem. W rzeczywistości jednak „instytucjonalna rola i status UOKiK są ambiwalentne. Niezależność decyzji UOKiK nie została dotychczas podważona, ale niezależność ta nie została zagwarantowana przez rangę ustrojową i kształt instytucjonalny UOKiK”<sup>7</sup>

Kształt instytucjonalny UOKiK jest niekonsekwentny. Z jednej strony pozycja prezesa UOKiK jest silna:

- 5-letnia kadencja,
- Zamknięty katalog sytuacji w wyniku, których możliwe jest odwołanie Prezesa,
- Nadzór nad Prezesem jako organem administracji centralnej sprawuje Premier, ale nie może on zmienić jego decyzji.

Jednak inne uregulowania osłabiają tą pozycję:

- Prezesa UOKiK wyłonionego w drodze nieprzejrzystego konkursu mianuje Premier bez udziału Parlamentu i Prezydenta. W rezultacie powoływany jest politycznie uwikłany fachowiec o bliżej nie znanych kompetencjach, za którego premier nie ponosi odpowiedzialności politycznej.
- Prezes UOKiK jest zapraszany tylko na te posiedzenia RM, na których poruszane są kwestie związane z polityką konkurencji. To oddalenie od centrum decyzyjnego rządu ma teoretycznie służyć zmniejszeniu presji politycznej, jednak w praktyce ogranicza możliwości promowania polityki konkurencji i wpływu na politykę rządu.
- Premier zatwierdza statut urzędu, czyli de facto wewnętrzną organizację urzędu oraz w drodze rozporządzenia właściwość miejscowa i rzeczowa delegatur urzędu.
- Wiceprezesów UOKiK na wniosek Prezesa mianuje Premier.

W praktyce oznacza to możliwość wywierania skutecznych nacisków politycznych na Prezesa UOKiK. W rezultacie możliwe jest, że krótkookresowy interes polityczny przeważa długookresowe interesy ogółu obywateli. Taki wpływ interesów politycznych na decyzje urzędu widoczny był przy m.in.:

- prywatyzacji TPSA,
- stworzeniu holdingu węglowego, który posiada 70% polskich mocy wydobywczych węgla energetycznego,
- ustanowieniu kontraktów długoterminowych w energetyce,
- tworzeniu holdingu cukrowego.

---

<sup>6</sup> Jonathan B. Baker “The Case for Antitrust Enforcement” Journal of Economic Perspectives, Vol 17, N 4, Fall 2003, pp 27-50

<sup>7</sup> „The role of competition policy in regulatory reform. Regulatory Reform in Poland”, OECD 2002

[... o politycznej uległości UOKiK wiedzą ludzie zajmujący się tematem, dla szerszego audytorium przydałby się opis dwóch trzech przypadków, sprawdź czy ktoś opisał te przypadki w sposób nadający się do zacytowania. ... ]

## 2.2 UOKiK obciążony został sprzecznymi (czasami) zadaniami

Konsumenci potrzebują zarówno efektywnego rynku jak i bezpiecznych produktów. Jednak w dążeniu do ochrony konkurencji (efektywność rynku), oraz ochrony konsumenta (bezpieczeństwo produktów) będą konflikty.

UOKiK jest jednym z niewielu organów antymonopolowych na świecie, które realizują jednocześnie politykę konkurencji, konsumencką oraz nadzór pomocy udzielanej przez państwo. Jest to wynik wieloletniego dorzucania nowych zadań do kompetencji UOKiK:

- ochrona konkurencji<sup>8</sup> (1990 r.),
- zwalczanie nieuczciwej konkurencji<sup>9</sup> (1993 r.),
- ochrona konsumentów<sup>10</sup> (1996 r.),
- nadzór rynku<sup>11</sup> (2000 r.),
- monitorowanie udzielania pomocy publicznej<sup>12</sup> (2001 r.),

### 2.2.1 Sprzeczne zadania: bezpieczeństwo czy efektywność?

Działania, którymi obarczony został UOKiK są nakierowane na zwiększenie dobrobytu konsumenta, jednak w praktyce osiągają ten cel za pomocą różnych narzędzi:

- ochrona konkurencji – efektywność rynku,
- ochrona konsumentów i nadzór rynku – bezpieczeństwo produktów,
- pomoc publiczna<sup>13</sup> – cele redystrybucyjne i interwencjonizm ekonomiczny.

Konsumenci potrzebują zarówno efektywnego rynku jak i bezpiecznych produktów. Jednak w dążeniu do ochrony konkurencji (efektywność rynku), oraz ochrony konsumenta (bezpieczeństwo produktów) będą konflikty.

<sup>8</sup> Obecnie na podstawie Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, (Dz. U. tekst jedn. z 2003 nr 86, poz. 804 ze zm.),

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.),

<sup>10</sup> Obecnie na podstawie Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, (Dz. U. tekst jedn. z 2003 nr 86, poz. 804 ze zm.),

<sup>11</sup> Ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów z 22 stycznia 2000 r.

<sup>12</sup> Ustawa o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców z 30 czerwca 2000 r.

<sup>13</sup> UOKiK obecnie opiniuje programy pomocowe ale opinia jest niewiążąca, bowiem kompetencje władcze w tym zakresie zostały od 1 maja 2004r przekazane do Komisji Europejskiej.

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

Przykładem takiego konfliktu jest decyzja o dopuszczeniu na rynek polski używanych samochodów z zagranicy. Decyzja ta zwiększa konkurencję, ale również jeżeli importowane używane samochody będą mniej sprawne niż samochody poruszające się po polskich drogach to może ona zwiększyć zagrożenie dla bezpieczeństwa konsumentów. Ponieważ nie było jasnych kryteriów do podjęcia wyboru pomiędzy zwiększonym bezpieczeństwem a zwiększoną konkurencją, oraz nie ma adekwatnych informacji o sprawności technicznej samochodów poruszających się po drogach oraz importowanych do Polski istnieje ryzyko, że ucierpi ochrona konkurencji. W połączeniu z politycznymi naciskami na ochronę rodzimego przemysłu samochodowego oraz miejsc pracy w tym przemyśle zmniejszenie ochrony konkurencji staje się pewnością.

### 2.2.2 Wadliwa definicja ochrony konkurencji i ochrony konsumenta

Przyjęte w Polsce definicje ochrony konkurencji oraz ochrony konsumenta nie rozróżniają pomiędzy sytuacjami gdy dobrem chronionym jest efektywność rynku, a sytuacjami gdy dobrem chronionym jest bezpieczeństwo klientów.

Powszechnie korzysta się z ustawowej definicja pojęć ochrona konkurencji i konsumenta. Definicje te są oparte o logikę działania prawnego z punktu widzenia organów państwa. Ich celem jest odpowiedzieć czy rostrzygamy spór pomiędzy stronami, czy też państwo występuje w obronie interesu wspólnego.

Definicje takie są wygodne dla prawników zatrudnione w instytucjach państwowych, ale są nieprecyzyjne bowiem pod pojęciem „ochrony konsumenta” łączą działania polegające zarówno na ochronie efektywności rynku jak i dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa oferowanych produktów i usług. **Przyjęcie takich definicji prowadzi do powszechnego mylenia celów (zwiększenie dobrobytu społecznego) z narzędziami (n.p. regulacje nakazujące zmianę organizacji produkcji, regulacje, regulacje nakazujące zebranie i upublicznienie informacji o kosztach produkcji, regulacje zakazujące zmiany organizacji produkcji), oraz innych błędów takich jak:**

- ❑ Sztuczność podziału na „regulację” a „polityka antymonopolową”: Prawnicy patrzący z perspektywy ustaw przyzwyczaili nas do używania pojęć „regulacja” i „polityka antymonopolowa” w bardzo wąskim opartym o ustawy sensie tych słów. Zbyt wąska ustawowa definicja tych pojęć powoduje, że nie zauważamy, iż ustawowo zdefiniowana „regulacja” ma skutki antymonopolowe, a ustawowo zdefiniowana „polityka antymonopolowa” jest jedną z form regulacji.
- ❑ Sztuczność podziału na działania ex-post i ex-ante: Prawnicy patrzący z perspektywy działania logiki „regulatorów” i „organu antymonopolowego” absolutyzują podział na działania ex-post i ex-ante. Twierdzą oni, że organ antymonopolowy ma kompetencje następcze, tzn. podejmuje działania po zaistnieniu określonej praktyki na rynku i pomijają wpływy odstraszające działania organów antymonopolowych.<sup>14</sup> Działanie to jest analogiczne do

---

<sup>14</sup> Patrz na przykład: Gregory Sidak, Michael K. Block, F.C. Nold, „The Deterrent Effect of Antitrust Enforcement”, *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 3, 1980

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

radarowej kontroli prędkości pojazdów mechanicznych. Duża część kierowców jeździ wolniej dlatego, że obawia się przyszłej kontroli, a nie dlatego, że dostali mandat w ostatnich 24 godzinach.

By uniknąć wyżej opisanych błędów w naszym tekście posługujemy się tymi terminami w znaczeniu funkcjonalnym, które podajemy w tabeli poniżej:

Funkcjonalna definicja ochrony konkurencji i ochrony konsumenta
Konkurencję chronimy po to by tworzyć efektywne rynki, które najniższym kosztem dostarczają konsumentom potrzebnych im produktów i usług.
Ochrona konsumenta jest prowadzona po to, by produkty i usługi dostarczone klientom przez rynek były bezpieczne.
Niestety obecne definicje ustawowe powszechnie używane przez prawników są nieprecyzyjne i pod pojęciem „ochrony konsumenta” łączą działania polegające zarówno na ochronie efektywności rynku jak i dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa oferowanych produktów i usług.

### 2.2.3 Możliwość pójścia na łatwiznę oraz nieprzejrzysty przetarg biurokratyczno-polityczny.

Zwolennicy połączenia ochrony konkurencji, ochrony konsumenta, i opiniowania pomocy publicznej w jednej instytucji powołują się na efekty synergii w postaci lepszej wymiany informacji i lepszego wykorzystania kadr.

Jednak połączenie wielu, czasami sprzecznych celów w jednym urzędzie daje temu urzędowi możliwość zachowania wygodnego dla urzędu a sprzecznego z interesem społecznym:

- Połączenie ochrony konkurencji i konsumenta umożliwia prezesowi UOKiK „pójście na łatwiznę” polegające na zajmowaniu się medialną, łatwą i politycznie bezpieczną ochroną konsumenta, a zrezygnowaniu z politycznie kosztownej i merytorycznie trudnej do wytłumaczenia walki o ochronę konkurencji. O wiele łatwiej jest prezesowi UOKiK wykupić w telewizji reklamy przypominające konsumentom o tym że mają prawa, niż doprowadzić do obniżenia cen w telekomunikacji czy usługach finansowych do poziomu wynikającego z współczesnych możliwości technicznych.

Obecnie sprawy konsumenckie, oraz opiniowanie pomocy państwa spychają na dalszy plan ochronę konkurencji pod względem ilościowym. Co prawda, sprawa sprawie nie jest równa jednak dane te odzwierciedlają rzeczywiste zachwianie priorytetów UOKiK.

Postępowania UOKiK w 2003	
Rodzaj	Liczba
Koncentracje przedsiębiorców	194
Antymonopolowe	289
Opiniowanie pomocy państwa	853
Sprawy konsumenckie	1705

Źródło: Sprawozdanie UOKiK za 2003 rok

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

- Powierzenie jednemu urzędowi troski o efektywność rynku jak i o bezpieczeństwo konsumujących produkty i usługi jest w praktyce ukryciem przed obywatelami informacji o tym jak urzędnicy rozwiązują konflikt pomiędzy tymi zadaniami państwa. Tak duża doza urzędniczej uznaniowości tworzy pole do słabo widocznego dla obywateli przetargu urzędniczo-politycznego.

Dla przykładu nie wiemy i prawdopodobnie nigdy nie dowiemy się czy i jakie działania podejmował UOKiK podczas prywatyzacji TPSA i równoległego nowelizowania prawa telekomunikacyjnego. Kupionej przez France Telecom firmie przyznano prawny i faktyczny monopol na wiele lat. Monopol ten opłacony został kieszeni konsumentów i opóźnił rozwój rynku usług telefonicznych. Osoby związane z wówczas rządzącymi twierdzą, że takie działanie wynikało z konieczności sfinansowania budżetu, który bez tej prywatyzacji by się nie zbilansował. Jednak obywatel nigdy nie został poinformowany o podjęciu takiej decyzji i nie są w stanie ocenić w jakim stopniu zwiększone w ten sposób przychody z prywatyzacji zostały zrównoważone zwiększonymi rachunkami telefonicznymi i opóźnionym rozwojem gospodarczym.

### 2.3 Niski budżet UOKiK w porównaniu do zadań

„Wraz z przesuwaniem poszczególnych branż z kategorii <<regulowane>> do <<wolno rynkowe>> działania antymonopolowe muszą objąć szerszą część gospodarki i powinny otrzymać więcej środków do wykonania swych zadań. Można wręcz stwierdzić, że środki przeznaczone na działania antymonopolowe powinny się zwiększać, gdy zmniejszają się środki przeznaczone na regulację.”<sup>15</sup>

[...płace pracowników w administracji mogą być niższe, bo administracja oferuje większą stabilność i prestiż, ale w pewnym zakresie, ok. 20%-50%...większa różnica będzie powodować szkody...]

#### 2.3.1 Jak zwiększyć budżet Urzędu Antymonopolowego

Mimo że od początku istnienia UOKiK rosło jego zatrudnienie oraz budżet to równolegle i szybciej rosły zadania Urzędu. W rezultacie obecne środki są niewystarczające dla sprawnego funkcjonowania urzędu (brakuje środków m.in. na zakup prasy fachowej!).

Ponieważ zdajemy sobie sprawę z konieczności obniżenia podatków i zrównoważenia budżetu wiemy, że otrzymanie dodatkowych środków na UOKiK (a w przyszłości Urząd Antymonopolowy) jest mało realne. Dlatego zwracamy uwagę, że konsolidacja regulatorów branżowych w Urzędzie Antymonopolowym pozwoli docelowo zwiększyć środki Urzędu Antymonopolowego poprzez przejście dużej

---

<sup>15</sup> John Kwoka , “Foresight, Hindsight, And Market Power In The Restructured Electricity Sector”, Remarks Presented at the AAI Third Annual Energy Roundtable Workshop, January 21, 2003 Arlington, VA

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

części obecnych budżetów regulatorów branżowych i tylko pewnej części obecnych pracowników regulatorów branżowych.

### 2.3.2 Budżet UOKiK i budżety regulatorów branżowych

W ostatnich latach zwiększono budżet i zatrudnienie w UOKiK:

Budżet UOKiK wraz z Głównym Inspektorem Inspekcji Handlowej (mln zł)					
1998	1999	2000	2001	2002	2003
b/d	b/d	b/d	21,212	22,278	30,310

Źródło: Sprawozdania UOKiK za lata 2001, 2002, 2003

Zatrudnienie w UOKiK												
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
105	108	120	150	150	169	183	186	192	197	222	237	252

Źródło: Sprawozdania UOKiK

Pokusa szukania oszczędności budżetowych na ochronie antymonopolowej przynosi co dzień olbrzymie straty gospodarce. Niska jakość analiz oraz uzasadnień podjętych decyzji umożliwia przedsiębiorcom bogacenie się kosztem klientów, co zmniejsza efektywność naszej gospodarki.

Efektywna ochrona konkurencji wymaga wyspecjalizowanej kadry specjalistów a ci powinni być w odpowiedni sposób opłacani. W przeciwnej sytuacji grozi ciągła ucieczka wyszkolonych kadr do sektora prywatnego. Dlatego należy albo podwyższyć płace pracowników UOKiK, oraz zwiększyć możliwości regularnego korzystania z najlepszych kancelarii prawnych, wywiadowni gospodarczych, oraz firm konsultingowych.

Niepokojąca jest również dysproporcja w środkach przeznaczonych na działania regulatorów branżowych w porównaniu do UOKiK, którego działania obejmują ochronę konkurencji w całej gospodarce:

Regulator	Wydatki w 2003 (mln zł)
<b>URTIP + URE + UTK</b>	<b>100,4</b>
URTIP	62,6
<b>UOKiK</b>	<b>30,3</b>
URE	29,7
UTK	8,1

Źródło: Sprawozdanie UOKiK za rok 2003,  
Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2003 roku,  
Raport roczny Prezesa URTiP za rok 2003,  
informacje ze strony internetowej UTK

A samo zatrudnienie również jest niższe niż u regulatorów branżowych (patrz tabelka poniżej) co przy szerszym zakresie obowiązków oznacza większe obciążenie pracą.

Regulator	Zatrudnienie na koniec 2003
<b>URTIP + URE</b>	<b>798</b>

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

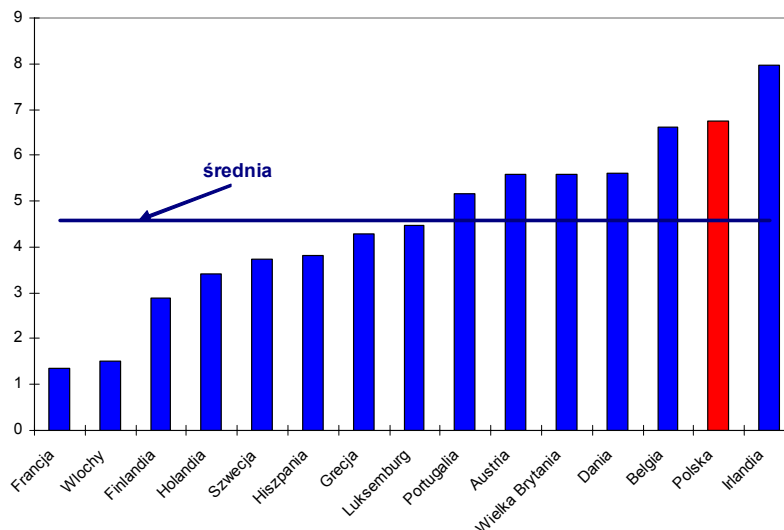
URTIP	633
URE	265
UTK	b/d
<b>UOKiK</b>	<b>250</b>

Źródło: Sprawozdanie UOKiK za rok 2003,  
Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2003 roku,  
Raport roczny Prezesa URTiP za rok 2003,

W rezultacie regulator sektorowy taki jak UKE (dawniej URTiP) ma dwa razy większy budżet i ponad dwukrotnie wyższe zatrudnienie niż UOKiK odpowiedzialny za ochronę konkurencji w całej gospodarce.

Ten przerost zatrudnienia w polskich branżowych urzędach regulacyjnych jest również widoczny w porównaniu z innymi krajami:

**Zatrudnienie w urzędach regulacji energetyki na milion obywateli**



Źródło: URE (zatrudnienie), GUS (ludność)

## 2.4 Problem regulatorów branżowych

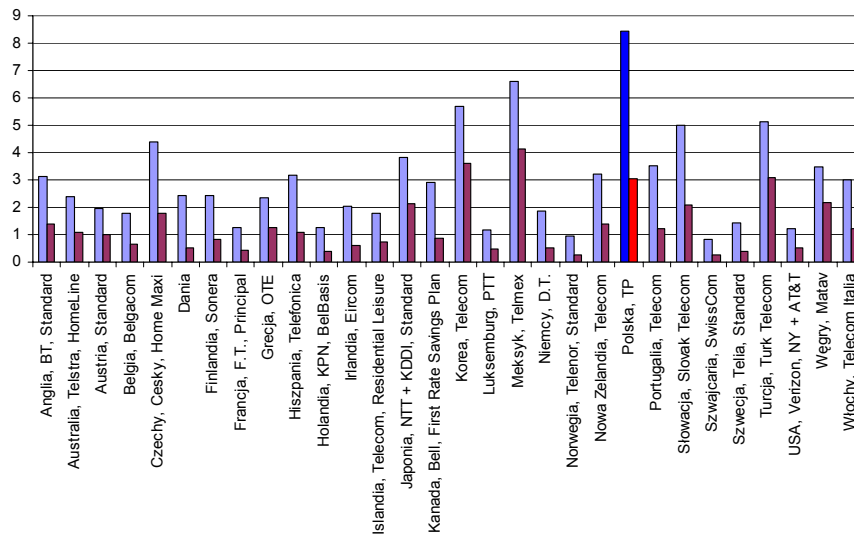
### 2.4.1 Regulatorzy branżowi są nieefektywni

Regulatorzy branżowi nie wypełniają swoich zadań. Zamieszczone poniżej wykresy dla telekomunikacji, energetyki, pokazują dysproporcje pomiędzy Polską a innymi krajami europejskimi w celu zilustrowania tego zjawiska. Na wykresach widać, że **cenę usług są wyższe od cen w Europie Zachodniej, a poziom świadczonych usług jest powolny i grozi zacofaniem gospodarczym**. Te słabe wyniki, są w dużym stopniu spowodowane przez nieefektywność regulatorów branżowych.

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

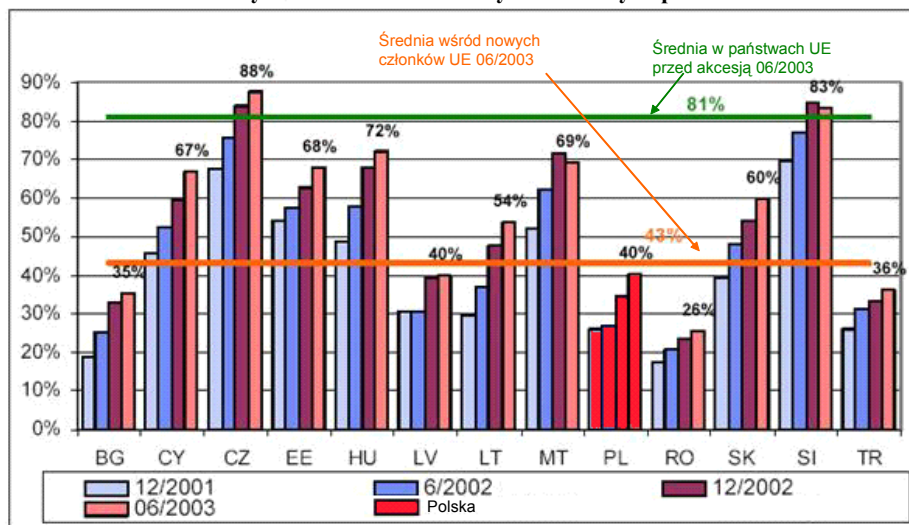
### Telekomunikacja

Koszt jednej międzynarodowej rozmowy telefonicznej w USD wg siły nabywczej



Źródło: OECD Telecommunications Basket, Teligen, podane za NIK

Telefony komórkowe na 100 obywateli nowych państw UE



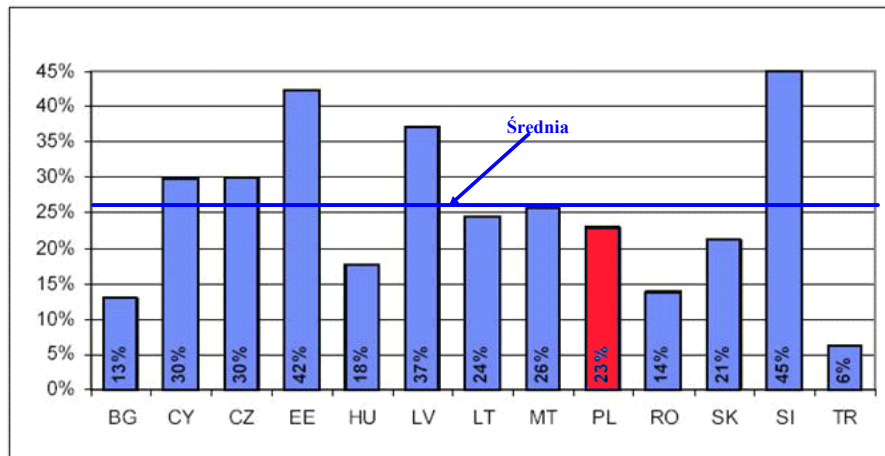
Źródło: 4th Report on Monitoring of EU Candidate Countries, (Telecommunication Services Sector), 16 Dec 2003,

**Legenda:** Bułgaria BG, Cypr CY, Czechy CZ, Estonia EE, Węgry HU, Łotwa LV, Litwa LT, Malta MT, Polska PL, Rumunia RO, Słowacja SK, Słowenia SI, Turcja TR

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

### Użytkownicy internetu jako procent społeczeństwa wśród nowych członków UE

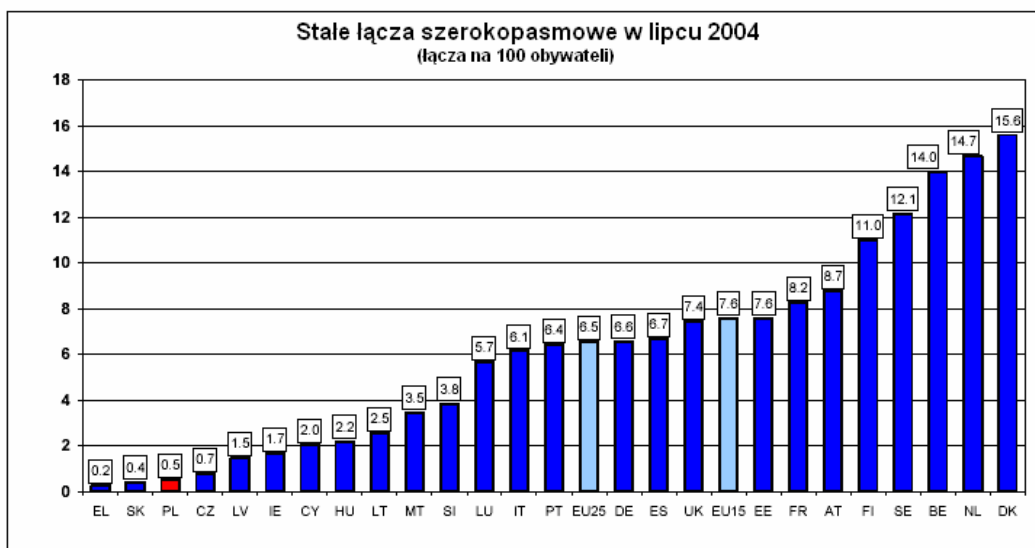
(czerwiec 2003)



Źródło: 4th Report on Monitoring of EU Candidate Countries, (Telecommunication Services Sector), 16 Dec 2003

### Stale łącza szerokopasmowe w lipcu 2004

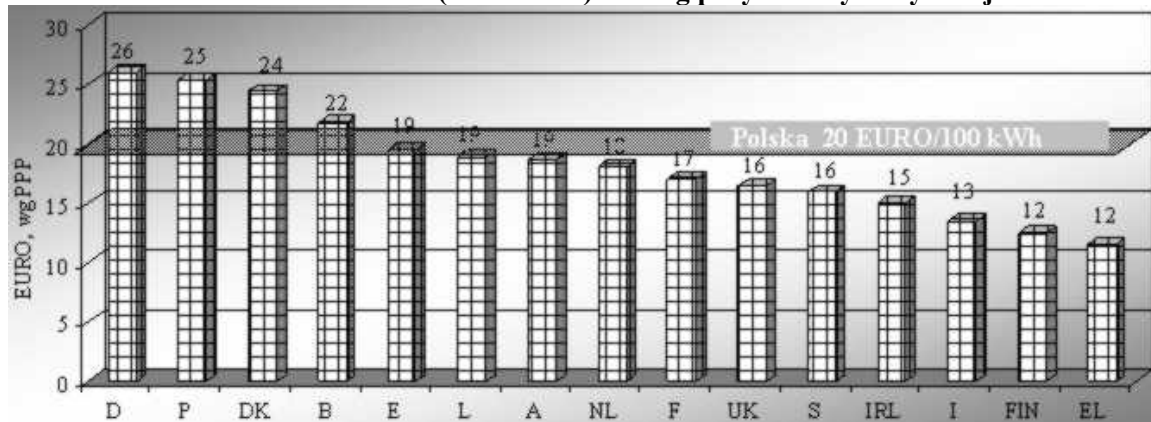
(łącza na 100 obywateli)



Źródło: Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, European Electronic Communications Regulation and Markets

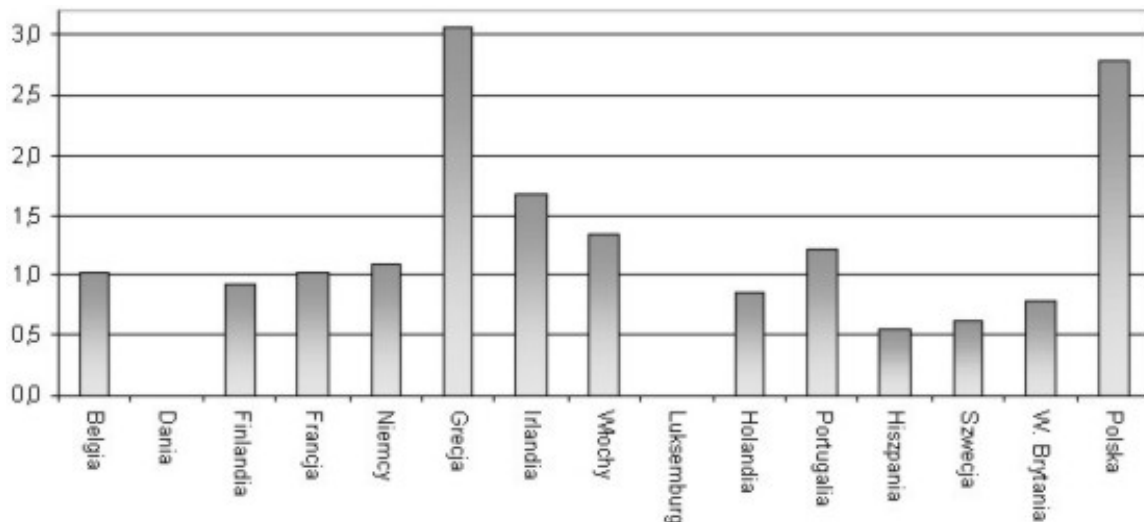
## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

## Przeciętne ceny za energię elektryczną w sektorze gospodarstw domowych w krajach EU i w Polsce w 2001 r. (€/100 kWh) według parytetu siły nabywczej



Źródło: Analiza zmian obciążeń budżetów gospodarstw domowych z tytułu wdrożenia Dyrektyw 88/609/EEC oraz 2001/80/WE1, dr Jadwiga Berbeka, dr inż. Krzysztof Berbeka, Biuletyn URE 4/2003

## Zatrudnienie w elektroenergetyce na MW mocy zainstalowanej



Źródło: Jacek Biedrzycki, Małgorzata Kozak, „Stan obecny i przyszłość elektroenergetyki w UE – wnioski dla Polski”, Biuletyn URE 6/2003

#### 2.4.2 Dlaczego regulatorzy branżowi są nieefektywni?

„Problematyka rozdziału kompetencji organów ds. ochrony konkurencji i konsumentów oraz organów regulacyjnych stanowi dziś, z uwagi na nieprecyzyjne przepisy prawa, a także niejednorodną linię orzecznictwa, kwestię niezwykle aktualną i kontrowersyjną.”<sup>16</sup>

**Po pierwsze – brak konkretnych i spójnych celów:** Dziś regulatorzy branżowi tacy jak URE, UKE (dawniej URTIP), UTK mają w swoich sektorach: prowadzić politykę gospodarczą i społeczną państwa, chronić konkurencję oraz dbać o rozwój gospodarczy swojej branży. Niepowodzenia w realizacji jednego z tych celów tłumaczone są koniecznością realizacji pozostałych celów.

Brak konkretnych i spójnych celów uniemożliwia efektywną politykę regulacyjną, oraz pozwala kierownictwu poszczególnych urzędów na dużą uznaniowość i dowolność w interpretowaniu zadań państwa.

**Po drugie – niespójność decyzji i konflikt pomiędzy równorzędnymi urzędami:** równoczesne istnienie regulatora branżowego i urzędu antymonopolowego umożliwia podejmowanie niespójnych decyzji lub unikanie podejmowania decyzji.

Danie więcej niż jednemu urzędowi, różnych narzędzi nakierowanych na realizację tych samych celów doprowadzi w obliczu braku koordynacji pomiędzy urzędami do niespójnej polityki państwa. W Polsce gdzie koordynacja pomiędzy urzędami jest bardzo słaba przekazanie regulacji ex ante oraz ex post ( $\approx$  regulacji oraz polityki antymonopolowej) do oddzielnych urzędów jest ryzykowne. Wskazaniem jest by urząd antymonopolowy realizował zarówno jeden jak i drugi rodzaj regulacji.

**Po trzecie – większa podatność regulatorów branżowych na przechwycenie:** Przechwycenie jedyne i silnego regulatora antymonopolowego przez regulowaną branżę jest mniej prawdopodobne niż przechwycenie pojedynczego regulatora branżowego. Urząd Antymonopolowy będzie mniej podatny na przechwycenie ponieważ:

- urząd antymonopolowy jest nastawiony na promowanie konkurencji we wszystkich sektorach i nie identyfikuje się tak silnie z regulowanym branżami, Pomimo jego wielu wad pracownicy UOKiK częściej myślą kategoriami efektywności całej gospodarki a nie tylko „robienia dobrze” swoim branżom.
- część pracowników można rotować pomiędzy departamentami branżowymi,

<sup>16</sup> dr Zdzisław Muras, Katarzyna Szwed-Lipińska, „ Rozstrzygnięcie sporów z zakresu TPA – uprawnienia Prezesa UOKiK w świetle kompetencji Prezesa URE”, Nr 4, lipiec 2005 r.

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

- ❑ nieprzechwyceni pracownicy z jednych departamentów mają szansę wychwycić dziwne decyzje i ich uzasadnienia z innych departamentów.

Jak wykazuje praktyka regulatorzy branżowi są bardziej podatni na przechwycenie przez branże regulowane niż urząd antymonopolowy ponieważ:

- ❑ „pierwotne” kadry regulatorów sektorowych wywodzą się w dużej części z regulowanych branż, co nadało tym urządzą branżowy punkt widzenia
- ❑ podjęcie demonopolizacji przez regulatorów branżowych wymagałoby zwiększenia w regulowaniu roli mechanizmów rynkowych kosztem uprawnień regulatora.
- ❑ w niektórych przypadkach odejście od danego typu regulacji na nowy bardziej efektywny wymagałoby likwidacji regulatora branżowego. W historii ekonomii jest znany tylko jeden przypadek regulatora branżowego, który sam wniósł o swoją likwidację.<sup>17</sup>
- ❑ reputacja regulatora branżowego jest w większym stopniu uzależniona od braku konfliktów z regulowaną branżą, niż w przypadku urzędu antymonopolowego.

Dlatego nie powinno nas dziwić, że branże szczególnie narażone na przechwycenie regulatorów takie jak telekomunikacja, energia, transport kolejowy, wywalczyły sobie „własnych” regulatorów. Z ich perspektywy najlepiej było mieć własne ministerstwo, następnie własny departament w ministerstwie gospodarki. Najbardziej bali się wrzucenia regulacji ekonomicznej ich branży do urzędu antymonopolowego. Dlatego stworzenie regulatorów branżowych było obroną tych branż przed skuteczną polityką antymonopolową.

**Po czwarte – urząd antymonopolowy łatwiej zrezygnuje ze stosowania regulacji gdy nie jest ona już potrzebna:** Wprowadzając regulacje oparte o mechanizmy rynkowe w miejsce regulacji opartych o ograniczenia administracyjne UOKiK traci mniejszą część władzy niż regulator branżowy podejmujący te same działania. Dlatego UOKiK będzie bardziej skłonny do promowania rozwiązań rynkowych w regulowanych sektorach niż regulatorzy branżowi. Każdemu urzędowi jest trudno rozstać się ze swoją władzą. Ale jednak łatwiej oddać np. 10% imperium niż 60%.

Regulatorzy branżowi dysponują własnymi przychodami z opłat nakładanych na regulowane przedsiębiorstwa (n.p. URE opłaty od przedsiębiorstw, które posiadają koncesję). Tym samym regulatorzy mają interes w utrzymaniu danego sposobu regulacji, oraz nigdy nie wydadzą tych pieniędzy na inne cele, które niosą wyższą użyteczność społeczną. W połączonej strukturze te wpływy będą tylko małą częścią budżetu urzędu antymonopolowego, więc ich ewentualna zmniejszenie lub zwiększenie nie będzie ważnym czynnikiem decyzyjnym dla kierownictwa, a wpływy pozyskane z jednej branży mogą służyć do skuteczniejszego regulowania innej branży.

---

<sup>17</sup> Amerykańska Civil Aeronautics Board, w roku 1978 na wniosek swojego szefa Alfreda E. Kahna

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

**Po piąte – mniejsza biurokracja i lepsze wykorzystanie skromnego zasobu dobrych ekspertów:** Zaangażowania obu urzędów w regulację jednego sektora powoduje wykonywanie tej samej pracy (n.p. analizy ekonomiczne i prawne). Ponadto równoległe istnienie regulatora branżowego i urzędu antymonopolowego tworzy dużo dodatkowej pracy poprzez konieczność przeprowadzania konsultacji. Istnienie odrębnych urzędów uniemożliwia wykorzystanie ekspertów tam gdzie są w danej chwili najbardziej potrzebni.

**Po szóste – rozmywanie odpowiedzialności:** Regulatorzy branżowi rozmywają odpowiedzialność polityczną za interwencje państwa na poszczególnych rynkach. Pomiędzy ministrem, urzędem regulacyjnym a UOKiKiem ginie wszelka odpowiedzialność za wysokie ceny i niski poziom usług.

**Po siódme – zmniejszenie prawdopodobieństwa przyszłych wstrząsów systemowych:** Jeden silny regulator o wyższej randze ustrojowej w miejsce kilku regulatorów utrudni likwidowanie urzędów kierowanych przez „niezależnych” i „nieusuwalnych” prezesów po to by nowe urzędy obsadzić „swoimi”. Jeżeli niniejsza propozycja zostanie skutecznie wprowadzona w życie, a nowy zorozumiały dla wyborców Urząd Antymonopolowy zyska ich akceptację to jest szansa, że nasza reforma będzie ostatnim razem gdy wraz ze stołkiem usunie się nieusuwalnych prezesów urzędów.

**Po ósme – regulatorzy branżowi spowalniają postęp technologiczny i organizacyjny:** Bariery pomiędzy poszczególnymi rynkami nie są stałe w czasie – zmieniają się wraz ze zmianami w popycie i podaży, oraz postępem technologicznym i organizacyjnym. Istnienie różnych regulatorów dla branż o pokrewnych produktach (n.p. transport drogowy, kolejowy i powietrzny) zniekształca konkurencję i rozwój tych rynków. Tworzenie regulatorów branżowych spowalnia postęp technologiczny i organizacyjny poprzez utrudnianie łączenia nisz rynkowych.

**Po dziewiąte – postęp technologiczny i zmiany popytu podważają konieczność regulacji branżowych:** W związku ze zmianami podażowymi, popytowymi i technologicznymi, jakie mają miejsce w telekomunikacji, energetyce i transporcie kolejowym, branże te stają się coraz bardziej otwarte na konkurencję. W rezultacie w coraz mniejszym stopniu potrzebna jest regulacja sektorowa i w coraz większej ilości krajów jest zastępowana regulacją antymonopolową. W rezultacie nie ma sensu utrzymywać „przejściowych” regulatorów branżowych i lepiej jest przekazać te funkcje organowi antymonopolowemu, który obok funkcji antymonopolowych będzie również stosował regulacje sektorowe, ale tylko wtedy gdy jest to niezbędne.

**Po dziesiąte – przekazanie tej samej instytucji zarówno instrumentów antymonopolowych jak i regulacyjnych zmniejsza ryzyko zastosowania niewłaściwych instrumentów.** Mając bowiem do dyspozycji oba rodzaje instrumentów, urząd antymonopolowy może wybrać te, które są najbardziej w danej sytuacji skuteczne. Nie ma ona takich możliwości, gdy dysponuje wyłącznie jednym typem regulacji – antymonopolowej. Ograniczenie tylko do jednego rodzaju instrumentów – zmniejsza skuteczność podejmowanych interwencji.

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

### 2.4.3 Włączyć do UOKiK kompetencje regulatorów branżowych w zakresie efektywności gospodarki

“Przygotowanie polityki antymonopolowej dla deregulowanych branż jest rzeczą najwyższej wagi, ponieważ w okresie po deregulacji zazwyczaj dopuszczają się one wielu wątpliwych praktyk, a decyzje podjęte w tym okresie kształtują branżę na wiele kolejnych lat.”<sup>18</sup>

Włączenie kompetencji regulatorów branżowych (w zakresie regulacji ekonomicznej) zostało już przetestowane w praktyce w Holandii, Nowej Zelandii i Australii. Takie ukształtowanie podziału kompetencji i środków regulatorów branżowych posiada następujące zalety:

- Uproszczenie struktur, oraz stworzenie przejrzystego i zrozumiałego otoczenia regulacyjnego. Przekazanie decyzji strategicznych i politycznych ministrowi (jeżeli trzeba poprzez przekonanie Sejmu do uchwalenia nowych ustaw), oraz ochrony konkurencji jednemu urzędowi jest rozwiązaniem optymalnym.
- Podobne problemy regulacyjne występują w telekomunikacji i energetyce (kwestia dostępu do sieci) co powoduje, że tu i tam są potrzebni kompetentni ekonomiści korzystający z podobnych narzędzi analitycznych. Dlatego umieszczenie w jednym urzędzie całościowej regulacji przemysłów sieciowych pozwoli na lepsze wykorzystanie zasobów, wiedzy i sprawniejszą wymianę informacji.
- Położenie nacisku na konkurencję a nie regulację – urząd antymonopolowy chętniej będzie korzystał z instrumentów antymonopolowych niż regulacyjnych, w efekcie regulacja będzie stosowana wyłącznie tam gdzie jest niezbędnie potrzebna. Takie podejście jest zgodne z rekomendacjami OECD i tendencjami wspólnotowymi (np.: dyrektywy komunikacji elektronicznej).

## 2.5 Uczynić wpływ polityczny na Urząd Antymonopolowy bardziej przejrzystym

### 2.5.1 Polityczna pozycja prezesa Urzędu Antymonopolowego

W demokracji całkowite wyłączenie wpływu polityki na urząd antymonopolowy nie jest ani możliwe, ani pożądane.

Politycy maksymalizują nie tylko efektywność gospodarki, ale wiele innych celów (n.p. wybór na kolejną kadencję, transfery do swoich wyborców oraz kluczowych sympatyków). Kierując się tą motywacją politycy tworzą przepisy i politycy je egzekwują. Ustawy powołujące urzędy o określonych cechach mogą być znowelizowane lub uchylone przez Sejm. Urzędy, które okażą się zbyt niezależne od

---

<sup>18</sup> John Kwoka , “Foresight, Hindsight, And Market Power In The Restructured Electricity Sector”, Remarks Presented at the AAI Third Annual Energy Roundtable Workshop, January 21, 2003  
Arlington, VA

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

polityków, a które nie będą miały wystarczającego poparcia społecznego ryzykują działania polityków na rzecz ukrucenia ich niezależności lub rozwiązania. Wbrew pozorom nie jest to przypadłość młodych demokracji, którą możemy przeczekać, lecz zwyczaj polityczny obowiązujący w demokracji.<sup>19</sup> Projektując architekturę instytucji politycznych musimy pamiętać, że polityka miała, ma i będzie miała wpływ na działania UOKiK.

Z drugiej strony musimy również pamiętać, że działania nakierowana na efektywność rynku prowadzone przez urzędników będą miały czasami poważne skutki polityczne. Bewzględne dążenie do zwiększenia efektywności gospodarczej choć w długim okresie jest pożyteczne dla całego społeczeństwa, to w krótkim okresie może powodować poważne konflikty polityczne. Z tego powodu w demokracji całkowite wyłączenie wpływu polityki na urząd antymonopolowy nie jest ani możliwe, ani pożądane.

Ponadto nie mamy pewności jaki poziom dążenia organów państwa do zwiększenia efektywności rynku jest optymalny. Nie mamy również pewności co do optymalnych metod zwiększania efektywności rynku. A ponieważ mamy demokrację, to jeżeli przychodzi rząd bardziej promonopolowy to jego prawem jest prowadzić politykę promonopolową, jeżeli nie damy mu tego prawa w ramach istniejących instytucji to on rozmontuje te instytucje by podjąć działania wynikające z jego linii politycznej.

Przy powyższych ograniczeniach należy jednak umożliwić i ułatwić prezesowi urzędu antymonopolowego działanie na rzecz zwiększenia efektywności rynku. Należy mu umożliwić opieranie się naciskom grup interesów, które mają wpływ na polityków, ale jednocześnie należy to uczynić w taki sposób, by jego działania odzwierciedlały preferencje pro lub anty konkurencyjne rządzącej ekipy, oraz jej wyborców.

### 2.5.2 Jak uregulować wpływ polityki na urząd antymonopolowy?

Prezesem UOKiK jest pierwszym ogniwem na którym skupiać się będą naciski polityczne. Dlatego należy udzielić odpowiedzi na pytanie: „jak spowodować, by prezes UOKiK rzeczywiście dbał o efektywność gospodarki, ale jego decyzje odzwierciedlały w pewnym stopniu nastawienie rządzącej ekipy?”.

1. Zachować kadencyjność prezesa urzędu antymonopolowego i jego nieusuwalność ze stanowiska podczas trwania kadencji, poza wąskim katalogiem wyjątków.
2. Wybór właściwego prezesa urzędu antymonopolowego będzie gwarantowany tylko przez jasne przypisanie odpowiedzialności za jego wybór do konkretnych sił politycznych. W tym celu należy:

---

<sup>19</sup> David Lewis w “The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency” przedstawił badania nad amerykańskimi agencjami regulacyjnymi w latach 1946-1997 z których wynika, że ponad 60% agencji zostało zlikwidowanych zazwyczaj w wyniku zmiany rządzącej partii.

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

- zlikwidować konkurs rostrzygany przez anonimowych profesorów (na zamówienie polityczne – jak mówią osoby znające się na rzeczy) i w jego miejsce wprowadzić nominację kandydata na prezesa urzędu antymonopolowego przez premiera,
  - ustanowić kadencję prezesa UOKiK na okres trwania kadencji sejmu.
- 3. Przesłuchanie i akceptacja kandydata na prezesa przez właściwą komisję sejmową większością głosów wymagającą współpracy posłów rządowych i opozycji.
- 4. Dla podniesienia rangi urzędu i by prezes urzędu antymonopolowego nie czuł się nominatem premiera, powinien być powoływany na stanowisko przez prezydenta.
- 5. „Wyjęcie” z urzędu antymonopolowego działań nakierowanych wyłącznie na dbanie o bezpieczeństwo produktów i usług oraz przekazanie ich do zintegrowanej inspekcji rynku co utrudni prezesowi pozorowanie aktywności poprzez unikania politycznie kosztownych działań przeciw wpływowym i bogatym przedsiębiorcom zasiedziałym na lukratywnych rynkach .

### 2.5.3 Raport o wpływie polityki państwa na efektywność gospodarczą

Doroczny raport urzędu antymonopolowego powinien zawierać rozdział poświęcony wpływowi polityki państwa na efektywność gospodarczą. Raport taki powinien ocenić czy uchwalone w danym roku ustawy oraz podjęte przez rząd decyzje zwiększyły czy zmniejszyły efektywność gospodarki.

Raport taki jest konieczny ponieważ państwo pod przykrywką regulacji może transferować środki od jednej grupy społecznej do drugiej z powodów politycznych, np:

- w RPA państwo dotuje czarnych kosztem białych aby zatrzeć historyczne niesprawiedliwości,
- w UE państwo dotuje rolników kosztem konsumentów,
- w Polsce pracujący poza rolnictwem płacą za emerytury rolników,
- w Polsce pracujący poza górnictwem dotują górników,
- państwo Polskie do jednego holdingu węglowego włączyło 70% mocy produkcyjnych węgla energetycznego
- w wielu krajach OECD, w tym w Polsce, młodzi dotują starszych.

Nie unikniemy tego zjawiska. Jednak w takim wypadku koszt tych transferów musi być przejrzysty, publicznie znany i zaakceptowany w demokratyczny sposób. Doroczny raport na ten temat służyć będzie podniesieniu poziomu debaty publicznej poprzez dostarczenie lepszych informacji.

### 3 Sposób realizacji

Skuteczność ochrony konkurencji poprawi się poprzez dwa rodzaje działań:

1. **Podniesienie rangi i wzmocnienie instytucjonalne UOKiK** – Proponowane działanie zmniejszy możliwość politycznych nacisków w imię obrony antykonkurencyjnych zachowań przedsiębiorców, oraz zwiększy skuteczność organu antymonopolowego.
2. **Przylączenie regulatorów branżowych do UOKiK** – Propozycja pozwoli na rozbięcie branżowych grup interesów, oraz na stworzenie warunków dla rozwoju konkurencji w zmonopolizowanych sektorach.

Poniżej opisujemy oraz uzasadniamy konkretne kroki, które są konieczne do wykonania powyższych założeń.

#### 3.1 Podniesieni rangi UOKiK i wzmocnienie Prezesa

##### 3.1.1 Wybór prezesa UOKiK przez Parlament i Prezydenta

**Cel:** Podnieść rangę UOKiK oraz jasno przypisać odpowiedzialność za Prezesa UOKiK.

**Jak:** Należy jasno przypisać odpowiedzialność za Prezesa UOKiK (zlikwidować konkurs) do podmiotu wnioskującego o jego nominację (premier) i włączyć do procesu wyboru Parlament (większość wymuszająca współpracę rządu i opozycji) oraz prezydenta (powołuje na stanowisko po akceptacji kandydata przez Sejm). Po każdych wyborach do Parlamentu wybierać nowego prezesa UOKiK.

#### Uzasadnienie:

Uzasadnienie włączenia do wyboru prezesa UOKiK Sejmu i Prezydenta:

- ❑ Włączenie do procesu nominowania Prezesa UOKiK Parlamentu oraz Prezydenta zwiększy prestiż oraz polityczną wagę UOKiK.
- ❑ Możliwość przesłuchania kandydata przez przedstawicieli Sejmu pozwoli wyborcom poznać dorobek oraz zamierzenia kandydata. Politycy opozycyjni będą szukać wad kandydata, a politycy rządzący będą dawali mu okazję do pozytywnego przedstawienia swojej osoby i dorobku.
- ❑ Propozycja jest zgodna z zaleceniami OECD. OECD zaleca aby w celu wzmocnienia regulatora powołanie jego Prezesa wymagało zgody partii rządzącej i opozycji. Nie należy przy tym obawiać się, że opozycja będzie bez powodu blokowała nominację szefa Urzędu Antymonopolowego. Jeżeli bowiem opozycja bez powodu będzie blokować nominowanie szefa tak ważnego urzędu to jest bardzo duża szansa, że nie będzie potrafiła tego wytłumaczyć obywatelom.
- ❑ Ponieważ jednak obawy związane z potencjalną obstrukcją parlamentu może być trudno rozwiązać dyskusja możemy wdrożyć rozwiązanie,

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

które zakładać będzie, że jeżeli po 3 miesiącach od zaproponowania kandydata na prezesa Urzędu Antymonopolowego przez premiera parlament nie przyjmie lub odrzuci kandydatury większością 3/5 to można ją przyjąć większością 50% + 1 głos.

Uzasadnienie likwidacji konkursu:

- ❑ Nie ma obiektywnych mierników niezależności oraz prokonkurencyjnego nastawienia kandydata. Dlatego odpowiedzialność za kandydata powinien ponosić podmiot wnioskujący (premier). Likwidacja konkursu w połączeniu z publicznym przesłuchaniem w Sejmie zwiększy odpowiedzialność premiera.
- ❑ Najwyższe kwalifikacje naukowe nie zawsze idą w parze ze zdolnościami do podejmowania trudnych decyzji. Prezes nie musi być ekspertem z ekonomii lub prawa, wystarczy mu wiedza umożliwiająca pełne wykorzystanie ekspertów UOKiK.
- ❑ Niezależność środowisk naukowych jest złudzeniem. Zdominowanie komisji wybierającej prezesa UOKiK przez środowiska naukowe nie jest gwarancją dobrego wyboru. Ponadto istnienie komisji rozładnia odpowiedzialność polityczną za decyzje kandydata. Danie naukowcom wpływ na decyzję za którą nie ponoszą żadnej odpowiedzialności (nawet politycznej!) jest rozwiązaniem błędnym. A poza tym takie uprzywilejowanie naukowców zasadnym czyni pytania typu: jeżeli naukowcy to czemu nie księża lub związkowcy?
- ❑ Komisję konkursową zastąpi przesłuchanie przed odpowiednią komisją sejmową, co stanowić będzie wystarczające zabezpieczenie przed powołaniem osób niekompetentnych.

### 3.1.2 Wzmocnienie kompetencji prezesa

**Cel:** Wzmocnić Prezesa UOKiK aby zmniejszyć skuteczność politycznych nacisków w obronie antykonkurencyjnych zachowań przedsiębiorców.

**Jak:**

- ❑ Prezes sam powołuje wiceprezesów
- ❑ Prezes może samodzielnie kształtować strukturę Urzędu
- ❑ Umożliwić udział prezesa UOKiK w posiedzeniach Rady Ministrów bez zaproszenia premiera

**Uzasadnienie:**

Uzasadnienie umożliwienia samodzielnego powoływania wiceprezesów i kształtowania struktury oddziałów:

- ❑ swobodę kształtowania kierownictwa swojego urzędu wzmocni pozycję prezesa oraz uodpornienie na naciski polityczne

Uzasadnienie umożliwienia prezesowi UOKiK uczestnictwo w pracach Rady Ministrów:

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

- ❑ Realizacja zasady podziału i równowagi władz nie jest możliwa bez bezpośredniego dostępu prezesa UOKiK do wiedzy o zamierzeniach i działaniach władzy wykonawczej.
- ❑ Ułatwienie zaistnienia konkurencji jest jednym z naczelných zadań państwa. Prezes urzędu realizującego to zadanie nie może dowiadywać się o pracach rządu z gazet.
- ❑ Obecność na posiedzeniach Rady Ministrów nie może zależeć wyłącznie od dobrej woli rządu, ale musi być prawem prezesa związanym z wykonywanym przez niego w imieniu społeczeństwa zadaniem.
- ❑ Jest dobrą zasadą, że różne ośrodki władzy państwowej odpowiedzialne za gospodarkę (n.p. NBP, UOKiK) na bieżąco i bezpośrednio mają wgląd w gospodarcze posunięcia rządu. Jest to zgodne z zasadą podziału władzy i wzajemnej kontroli organów państwa.

### 3.2 Przekazanie ochrony konsumenta do oddzielnej Inspekcji Rynku

**Cel:** Uniknąć konfliktu pomiędzy sprzecznymi celami poprzez przekazanie kompetencji w zakresie ochrony konsumentów na przykład do innej części administracji (n.p. zintegrowana Inspekcja Rynku prowadząca wszystkie inspekcje w imieniu państwa), bądź też do fundacji działającej na rzecz konsumentów.

**Jak:**

- ❑ Wyłączyć departament nadzoru rynku, oraz inspekcję handlową, razem z biurem jednego Wiceprezesa.

**Uzasadnienie:**

- ❑ Ochrona konsumentów jest politycznie mniej kosztowna, niż przeciwdziałanie grupom interesu korzystającym z niedoskonałości regulacji. W rezultacie mając do dyspozycji zarówno działania z zakresu ochrony konsumentów jak i ochronę konkurencji, każdy racjonalnie działający prezes UOKiK będzie miał tendencje do preferowania działań z zakresu bezpieczeństwa produktów i usług, kosztem działań zwiększających efektywność rynku.
- ❑ Działania mające na celu promocję bezpieczeństwa produktów i usług w praktyce nie zawsze są spójne z ochroną konkurencji. Przedsiębiorcy w dążeniu do maksymalizacji zysków i w obliczu asymetrii informacji pomiędzy producentami a konsumentami mogą podejmować działania szkodliwe dla konsumentów. Przeciwdziałanie takim zachowaniom wymaga podejmowania decyzji, które mogą być sprzeczne ze zwiększaniem konkurencji. Godzenie tych sprzeczności nie jest tylko problemem wiedzy i kompetencji urzędników (choć tej przy oferowanych płacach zawsze będzie brakować). Godzenie poważnych sprzeczności wymaga podejmowania decyzji politycznych, których urzędnicy nie powinni podejmować (a przynajmniej powinni podejmować ich jak najmniej).

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

### 3.3 Włączenie części kompetencji i środków regulatorów branżowych do UOKiK

#### Cel:

- Wyraźnie podzielić spójne zadania do poszczególnych urzędów, by stworzyć zrozumiałe otoczenie regulacyjne
- Utrudnić przechwycenie regulatora przez przemysł regulowany
- Utrudnić praktykę likwidowania urzędów kierowanych przez „niezależnych” i „nieusuwalnych” prezesów po to by nowe urzędy obsadzić „swoimi”.

#### Jak:

1. Proponujemy włączyć do UOKiK środki i kompetencje w zakresie efektywności rynków następujących regulatorów branżowych:

- Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty
- Urząd Regulacji Energetyki
- Urząd Transportu Kolejowego

2. W miejsce UKE (dawniej URTiP), URE i UTK należy stworzyć małe specjalistyczne urzędy zajmujące się realizacją regulacji pozaekonomicznej (np. bezpieczeństwo przewozów kolejowych), której realizacja może być sprzeczna z ochroną konkurencji lub, która wymaga wysokiej wiedzy inżynierskiej niezwiązanej z ochroną konkurencji. Jednostki to zostaną powołane na bazie pracowników rozwiązywanych regulatorów branżowych i dostaną wąskie i precyzyjnie określone uprawnienia.

3. W celu ułatwienia wchłonięcia kompetencji, ludzi i środków prezes może powołać „wiceprezesów branżowych” i stworzyć branżowe departamenty zajmujące się zarówno stosowaniem ustawodawstwa antymonopolowego jak i regulacji ekonomicznej.

#### Uzasadnienie:

Włączenie regulatorów branżowych<sup>20</sup> do UOKiK pozwoli:

- Zwiększyć odpowiedzialność polityków i urzędników za ich decyzje, poprzez zwiększenie przejrzystości podejmowania decyzji regulacyjnych,
- Odejść od instytucji branżowych o wielu celach w kierunku instytucji o przejrzystych celach i realizujących zadanie ochrony antymonopolowej,
- Rozbić sojusz branżowych urzędników oraz przedstawicieli „zasiedziały podmiotów” w regulowanych branżach,
- Ułatwić liberalizację sektorów sieciowych,
- Osiągnąć oszczędności z tytułu racjonalizacji wykonywanych zadań i zatrudnienia (n.p. usunięcie zbędnych konsultacji i uzgodnień pomiędzy urzędami branżowymi i UOKiK, oraz uniknięcie prowadzenia dublujących się analiz rynku).

---

<sup>20</sup> W załączniku I zamieściliśmy, krótki opis włączenia regulatorów branżowych do urzędów antymonopolowych w kilku krajach.

#### **4 Zamiast Post Scriptum**

“Politycy, będący oportunistami maksymalizują prawdopodobieństwo reelekcji oraz renty z tytułu sprawowania urzędu. Czy z ich punktu widzenia delegowanie decyzji strategicznych (ang. *policy decisions*) może być optymalne?

Odpowiedź brzmi, tak: politycy delegują niektóre decyzje strategiczne, choć zazwyczaj nie delegują tych, które powinni delegować mając na względzie dobrobyt społeczny.

W szczególności politycy zazwyczaj nie delegują decyzji redystrybucyjnych pozwalających tworzyć koalicję grup interesu oraz decyzji które kreują duże renty lub umożliwiają pozyskanie finansowania działalności politycznej. Delegują natomiast ryzykowne decyzje, by przesunąć ryzyko (i winę) na urzędników”.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Alberto Alesina, Guido Tabellini, „Why do Politicians Delegate?”, July 2005, maszynopis

## 5 Bibliografia

- Alberto Alesina, Guido Tabellini, „Bureaucrats or Politicians?”, December 2003, maszynopis
- Alberto Alesina, Guido Tabellini, „Why do Politicians Delegate?”, July 2005, maszynopis
- APEC-OECD, “Proceedings Of The First Workshop Of The APEC-OECD Co-Operative Initiative On Regulatory Reform”, 19–20 September 2001, Beijing, China , APEC/OECD
- Jonathan B. Baker “The Case for Antitrust Enforcement”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol 17, N 4, Fall 2003, pp 27-50
- Commission Of The European Communities „The operating framework for the European Regulatory Agencies”, Communication From The Commission, COM(2002) 718 final, 11.12.2002, Commission Of The European Communities, Brussels
- „Response Of The Competition Authority's Invitation To Comment On Governance And Accountability Arrangements In The Regulatory Process”, Competition Authority, 200\_, Ireland
- Michael A. Crew (ed), Menahem Spiegel, “Obtaining The Best From Regulation And Competition”, Kluwer Academic Publishers, 2005, ISBN 0-387-23196-X
- Damien Geradin, Gregory Sidak, “European and American Approaches to Antitrust Remedies and The Institutional Design of Regulation in Telecommunications”, December 2003
- Fabrizio Gilardi, “Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: Credibility, Political Uncertainty, and Diffusion”, maszynopis, wiosna 2005
- Rauf Gonenc, Maria Maher, Giuseppe Nicoletti „The implementation and the effect of regulatory reform: Past experience and current issues”, OECD Economic Studies No 32, 2001
- Philip Hampton, “Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement”, HM Treasury, March 2005
- Scott H. Jacobs, „The Second Generation of Regulatory Reforms”, IMF Conference on Second Generation Reforms, November 8-9, 1999
- Franciszek Kaminski, “Implikacje regulacyjne konwergencji w obszarze komunikacji elektronicznej”, Telekomunikacja i Techniki Informacyjne 3-4/2001, Warszawa, 2001

## **Deregulacja – Ochrona Konkurencji**

---

- John Kwoka , “Foresight, Hindsight, And Market Power In The Restructured Electricity Sector”, Remarks Presented at the AAI Third Annual Energy Roundtable Workshop, January 21, 2003 Arlington, VA
- David E. Lewis, „The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality”, *Journal of Politics*, 64 (1), 2002
- Zdzisław Muras, Katarzyna Szwed-Lipińska, „ Rozstrzygnięcie sporów z zakresu TPA – uprawnienia Prezesa UOKiK w świetle kompetencji Prezesa URE”, Nr 4, lipiec 2005 r.
- Noll R., „The economics and politics of slowdown in regulatory reform”, AUE-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 1999, Washington D.C.
- OECD, „Relationship between regulators and competition authorities” OECD 1999
- OECD Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance”, OECD 2002
- OECD – BMD, “Regulatory Governance: Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators”, Background Paper for Seminar On Regulatory Governance: Building Sectoral Regulators In Key Economic Sectors, OECD, Praga, 12-13 czerwca 2003
- Andrzej Sanderski, „Co Autor Miał Na Myśli, Czyli Komisja Europejska Interpretuje Zapisy Dyrektyw 2003/54/EC, 2003/55/EC I Rozporządzenia 1228/03”, *Biuletyn URE* 2/2004
- Scott Wallsten, George Clarke, Luke Haggarty, Rosario Kaneshiro, Roger Noll, Mary Shirley, and Lixin Colin Xu. "New Tools for Studying Network Industry Reforms in Developing Countries: The Telecommunications and Electricity Regulation Database." AEI-Brookings Joint Center, March 2004.
- Anna Streżyńska, Piotr Jasiński „Likwidacja barier regulacyjnych w telekomunikacji jako warunek wzrostu gospodarczego i cywilizacyjnego Polski”, *IBnGR*, 2002
- Andrzej Szablewski, “Specjalny urząd nie jest potrzebny. Jak regulować sektor telekomunikacyjny.”, *Rzeczpospolita*, 2003.03.15
- Taoiseach, Department of, „Regulating Better. A government white paper setting out six principles of better regulation”, January 2004, Ireland
- Kornel B. Wydro, “Telekomunikacyjne agencje regulacyjne”, *Telekomunikacja i Techniki Informacyjne* 3-4/2000, Warszawa 2000

## **6 Załącznik 1 – Udane przykłady włączenia regulatorów branżowych do urzędów antymonopolowych**

**Nowa Zelandia:** Przez lata 90-te nie stosowała sektorowej regulacji, a jedynie ogólne zasady polityki antymonopolowej. W rezultacie nie ustanowiła ona organu regulacyjnego i podporządkowała telekomunikację jurysdykcji wyłącznie organu antymonopolowego. Takie podejście zostało określone jako regulacja „lekkiej ręki”. Jednak w 2000 roku zdecydowano się na odejście od takiej polityki wobec sektora telekomunikacyjnego i mimo, że nie powołano oddzielnego organu regulacyjnego, to agencja antymonopolowa otrzymała specjalne uprawnienia regulacyjne w telekomunikacji. Odejście od regulacji „lekkiej ręki” na rzecz modelu scentralizowanej agencji antymonopolowej, wywołane było ujawnioną słabością zastosowania wyłącznie antymonopolowej regulacji dla zapewnienia dostępu do sieci zintegrowanego pionowo dawnego monopolisty. Ciągące się latami postępowanie antymonopolowe w sprawie warunków połączeń międzysieciowych, ukazało że brak regulacji dostępowej utrudnia powstanie konkurencji w tym sektorze. Dlatego Nowa Zelandia zdecydował się naśladować australijski model scentralizowanej agencji antymonopolowej. Powołano w ramach organu antymonopolowego (Komisji Handlu) – Komisarza ds. telekomunikacji – jego zadania to rozwiązywanie dysput dotyczących warunków dostępu do regulowanych usług oraz regulacje cenowa w przypadku wybranych usług, rekomendowanie Ministrowi Łączności jakie usługi powinny być regulowane, monitorowanie systemu usług powszechnych i mechanizmów partycypowania w nim operatorów telekomunikacyjnych oraz kodeksy postępowania (opracowywanie i akceptowanie).

**Australia** w drugiej połowie lat 90-tych po paru latach stosowania bardzo regulacyjnego podejścia do telekomunikacji, zdecydowała się na powierzenie regulacji ekonomicznej tego sektora organowi antymonopolowemu. Wcześniej wykonujący również te funkcje organ regulacyjny został ograniczony do regulacji technicznej. Obecny podział kompetencji wygląda następująco: regulator techniczny (Australian Communications Authority – ACA) – zajmuje się gospodarką częstotliwościami, wydawaniem licencji, administrowaniem narodowym planem numeracji, ochroną konsumentów, administrowanie systemem kontroli usług powszechnych, oraz ta regulacja techniczna, która nie ma wpływu na rozwój konkurencji. Natomiast organ antymonopolowy (Australijska Komisja Konkurencji i Konsumenta – ACCC) zajmuje się stosowaniem prawa antymonopolowego w całej gospodarce oraz specjalną regulacją telekomunikacji (b. restrykcyjne zasady postępowań antymonopolowych wobec operatorów telekomunikacyjnych oraz zasady dostępu w telekomunikacji, administracja systemem kontroli cen dla usług powszechnych. Ponadto duże znaczenie instytucji samoregulacji, np. to stowarzyszenie operatorów (ACIF) wypracowuje techniczne standardy w tym standardy połączeń międzysieciowych oraz kodeksy postępowań telekomunikacyjnych – ale to regulator techniczny zatwierdza te standardy i kodeksy. Obecnie ACCC ma znaczne uprawnienia regulacyjne w energetyce, telekomunikacji oraz częściowe w transporcie lotniczym i kolejowym, oraz usługach pocztowych. Każdy z tych obszarów ma w ramach departamentu regulacyjnego swój unit.

## **Deregulacja – Ochrona Konkurencji**

---

**Holandia:** do struktury holenderskiego urzędu antymonopolowego włączono kolejno regulatorów rynku energetycznego (1999 r., kompetencje: licencjonowanie, kontrola taryf) i transportowego (2004 r., regulacja transportu kolejowy, miejski i lotniczy). Obecnie planowane jest również włączenie regulatora telekomunikacyjnego. W urzędzie antymonopolowym pracuje obecnie 300 osób. Składa się on z pięciu części – trzy zajmują się implementacją ustawy antymonopolowej, a pozostałe dwie to odpowiednio regulator rynku energetycznego i transportowego. W celu koordynacji prac stworzono wspólne (dla części antymonopolowej i sektorowej) Komitety Nadzoru Rynku.

## **7 Załącznik 2 – Definicja zadań prezesa URTiP**

### **USTAWA**

z dnia 16 lipca 2004 r.

### **Prawo telekomunikacyjne<sup>1)</sup>**

(Dz. U. z dnia 3 sierpnia 2004 r.)

### **DZIAŁ X**

#### **Administracja łączności i postępowanie kontrolne**

#### **Rozdział 1**

#### **Organy administracji łączności**

**Art. 189.** 1. Organami administracji łączności są minister właściwy do spraw łączności i Prezes URTiP.

2. Organy administracji łączności prowadzą politykę regulacyjną, mając na celu w szczególności:

- 1) wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym:
  - a) zapewnienie użytkownikom, także użytkownikom niepełnosprawnym, osiągnięcia maksymalnych korzyści w zakresie cen oraz różnorodności i jakości usług,
  - b) zapobieganie zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji (na rynku telekomunikacyjnym),
  - c) efektywne inwestowanie w dziedzinie infrastruktury oraz promocję technologii innowacyjnych,
  - d) wspieranie skutecznego wykorzystania oraz zarządzania częstotliwościami i numeracją;
- 2) wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego, w tym:
  - a) usuwanie istniejących barier rynkowych w zakresie działalności telekomunikacyjnej,
  - b) wspieranie tworzenia i rozwoju transeuropejskich sieci oraz interoperacyjności usług ogólnoeuropejskich,
  - c) zapewnienie równego traktowania (niedyskryminacji w traktowaniu) przedsiębiorców telekomunikacyjnych,
  - d) współpracę z innymi organami regulacyjnymi państw członkowskich i Komisją Europejską, w celu spójnego wdrażania i stosowania przepisów;
- 3) promocję interesów obywateli Unii Europejskiej, w tym:
  - a) zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do usługi powszechnej,
  - b) zapewnienie ochrony konsumenta w ich relacjach z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, w szczególności ustanawiając proste i niedrogie procedury rozwiązywania sporów przed organem niezależnym od stron występujących w danym sporze,
  - c) przyczynianie się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony danych osobowych,
  - d) udostępnianie informacji dotyczących ustanawiania cen i warunków użytkowania publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych,
  - e) identyfikację potrzeb określonych grup społecznych, w szczególności użytkowników niepełnosprawnych,
  - f) zapewnienie integralności i bezpieczeństwa publicznej sieci telekomunikacyjnej;
- 4) realizację polityki w zakresie promowania różnorodności kulturowej i językowej, jak również pluralizmu mediów;
- 5) zagwarantowanie neutralności technologicznej przyjmowanych norm prawnych.

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

(...)

**Art. 192. 1.** Do zakresu działania Prezesa URTiP należy w szczególności:

- 1) wykonywanie, przewidzianych ustawą i przepisami wydanymi na jej podstawie, zadań z zakresu regulacji i kontroli rynków usług telekomunikacyjnych, gospodarki w zakresie zasobów częstotliwości, zasobów orbitalnych i zasobów numeracji oraz kontroli spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej;
- 2) wykonywanie zadań z zakresu regulacji działalności pocztowej, określonych w ustawie z dnia 12 czerwca 2003 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188 oraz z 2004 r. Nr 69, poz. 627 i Nr 96, poz. 959);
- 3) opracowywanie wskazanych przez ministra właściwego do spraw łączności projektów aktów prawnych w zakresie łączności;
- 4) analiza i ocena funkcjonowania rynków usług telekomunikacyjnych i pocztowych;
- 5) podejmowanie interwencji w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych oraz rynku aparatury, w tym rynku urządzeń telekomunikacyjnych, z własnej inicjatywy lub wniesionych przez zainteresowane podmioty, w szczególności użytkowników i przedsiębiorców telekomunikacyjnych, w tym podejmowanie decyzji w tych sprawach w zakresie określonym niniejszą ustawą;
- 6) rozstrzyganie sporów między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w zakresie właściwości Prezesa URTiP;
- 7) rozstrzyganie w sprawach uprawnień zawodowych w dziedzinie telekomunikacji, określonych w przepisach odrębnych;
- 8) tworzenie warunków dla rozwoju krajowych służb radiokomunikacyjnych przez zapewnianie Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych przydziałów częstotliwości oraz dostępu do zasobów orbitalnych;
- 9) wykonywanie obowiązków na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego;
- 10) prowadzenie rejestrów w zakresie ujętym w ustawie;
- 11) koordynacja rezerwacji częstotliwości w zakresach częstotliwości przeznaczonych dla podmiotów, o których mowa w art. 4, w szczególności w zakresach częstotliwości przez nich zwalnianych lub dla nich nowo udostępnianych albo współwykorzystywanych z innymi użytkownikami;
- 12) inicjowanie oraz wspieranie badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych w zakresie łączności;
- 13) współpraca z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami telekomunikacyjnymi i pocztowymi oraz właściwymi organami innych państw, w zakresie jego właściwości;
- 14) współpraca z Prezesem UOKiK w sprawach dotyczących przestrzegania praw podmiotów korzystających z usług pocztowych i telekomunikacyjnych, przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz antykonkurencyjnym koncentracjom operatorów pocztowych, przedsiębiorców telekomunikacyjnych i ich związków;
- 15) współpraca z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji w zakresie określonym ustawą i przepisami odrębnymi;
- 16) wykonywanie zadań w sprawach międzynarodowej i wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej z upoważnienia ministra właściwego do spraw łączności;
- 17) współpraca z Komisją Europejską i instytucjami wspólnotowymi oraz organami regulacyjnymi innych państw członkowskich;
- 18) przedstawianie Komisji Europejskiej i organom regulacyjnym innych państw informacji z zakresu telekomunikacji, w tym wykonywanie obowiązków notyfikacyjnych, obejmujących przekazywanie treści postanowień, o których mowa w art. 23 ust. 3, oraz informacje o przedsiębiorcach telekomunikacyjnych, którzy zostali uznani za posiadających znaczącą pozycję rynkową, świadczących usługę powszechną i realizujących połączenia sieci telekomunikacyjnych oraz nałożonych na nich obowiązkach;
- 19) przeprowadzanie konsultacji środowiskowych z zainteresowanymi podmiotami, w szczególności z operatorami, dostawcami usług, użytkownikami, konsumentami oraz producentami, w sprawach związanych z zasięgiem, dostępnością oraz jakością usług telekomunikacyjnych;
- 20) przedstawianie Komisji Europejskiej informacji z zakresu poczty, w tym danych dotyczących operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe, informacji o

## **Deregulacja – Ochrona Konkurencji**

---

sposobie udostępniania korzystającym z powszechnych usług pocztowych szczegółowych i aktualnych informacji dotyczących charakteru oferowanych usług, warunków dostępu, cen i wskaźników terminowości doręczeń, informacji o systemie rachunku kosztów stosowanym przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe, a na żądanie Komisji Europejskiej - informacji o przyjętych wskaźnikach terminowości doręczeń dla powszechnych usług pocztowych w obrocie krajowym.

## **8 Załącznik 3 – Krótka prezentacja streszczająca opracowanie**

Uwagi mile widziane

---

### **Zwiększenie Skuteczności Ochrony Konkurencji Od UOKiK do Urzędu Antymonopolowego.**

Przypisanie odpowiedzialności oraz kontrydiktoryjność.

Paweł Dobrowolski  
dobrowol@post.harvard.edu

#### Wstęp

---

##### **A. Gospodarka to nie tylko media i telekomunikacja**

##### **B. Co proponujemy:**

1. Wzmocnić UOKiK.
2. Włączyć do UOKiK kompetencje URE, URTIP, UTK w zakresie efektywności gospodarki (wraz z częścią środków).
3. Wyłączyć z UOKiK i przekazać do zintegrowanej inspekcji rynku kompetencje w zakresie ochrony konsumentów.
4. Po włączeniu do UOKiK kompetencji URE, URTIP, UTK w zakresie efektywności gospodarki przekazać kompetencje URE, URTIP, UTK w zakresie ochrony konsumentów do zintegrowanej inspekcji rynku (lub pozostawić w „kadłubowych” regulatorach sektorowych odpowiedzialnych za ochronę konsumenta)



16 września 2005

### Dlaczego

---

1. Polacy płacą za dużo za usługi i produkty -- a produkty i usługi, które dostają często są niskiej jakości.
2. Trudno jest wskazać urzędników i polityków odpowiedzialnych za pasożytowanie przez producentów na konsumentach.

Dlaczego

16 września 2005

### Dlaczego: bo konieczna jest zmiana instytucji

---

Prawo nie jest egzekwowane ponieważ ład instytucjonalny ułatwia urzędnikom i politykom olewanie prawa.

- W wielu branżach (n.p. telekomunikacja i energetyka) Polska ma prawo, które w teorii umożliwia zwiększenie konkurencji i efektywności gospodarki.
- Jednak prawo prokonkurencyjne nie jest egzekwowane.
- Na przeszkodzie stoi wspólna niechęć urzędników państwowych i branżowych grup interesu. „Trzymają” oni branżowych regulatorów i realizują swoje interesy za ich pośrednictwem.
- Wspólnota niechęci wynika z:
  - niedoskonałości rozwiązań instytucjonalnych,
  - wspólnych życiorysów oraz światopoglądu, urzędników oraz przedstawicieli przedsiębiorstw zasiedziały w regulowanych branżach,
  - łapówek i innych korzyści.

Dlaczego

2

16 września 2005

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

### Dlaczego: bo nie wiemy kto odpowiada za wysokie ceny

---

Brak odpowiedzialności ułatwia zachowania pro-monopolistyczne

- Odpowiedzialność** za wysokie ceny i marny poziom usług **ginie** pomiędzy Sejmem, rządem, regulatorami branżowymi, a Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumenta.
- Polacy płacą więcej za telekomunikację i energię a dostają gorszy poziom usług niż większość obywateli państw Unii Europejskiej.
- Każdy rząd, który zechce zmniejszyć ceny i zwiększyć jakość musi stworzyć otoczenie instytucjonalne nastawione na przejrzystość i realizowanie interesu społecznego (zamiast interesu branżowego).

Dlaczego

3

16 września 2005

### Jak

---

1. Przypisać odpowiedzialności za decyzje do konkretnych urzędów,
2. Wzmocnić UOKiK (jako instytucję odpowiedzialną za egzekwowanie prokonkurencyjnych rozwiązań w całej gospodarce),
3. Rozbić układy oparte o branżowe urzędy państwowe.

Jak

16 września 2005

## Jak: kontrydktoryjność

w rozwiązywaniu konfliktów w ramach administracji w miejsce przetargu urzędniczo-politycznego wprowadzić kontrydktoryjność.

- ❑ Istotą proponowanego rozwiązania jest rozwiązywanie konfliktów pomiędzy różnymi zadaniami państwa na **zasadzie kontrydktoryjności** (zamiast na zasadzie przetargu urzędniczo-politycznego). Zasada kontrydktoryjności polega na tym, że:
  - jasno sprecyzowane i spójne zadania są umieszczane w jednym urzędzie,
  - sprzeczne cele są przekazywane do oddzielnych urzędów,
  - małe konflikty urzędy rozwiązują same w ramach pragmatyki urzędniczej,
  - natomiast poważne konflikty pomiędzy urzędami rostrzygają politycy lub politycy i sądy.
- ❑ Takie rozwiązanie ułatwia zarządzanie konfliktami przez struktury władzy, oraz czyni konflikty i podjęte decyzje bardziej zrozumiałe dla obywateli.

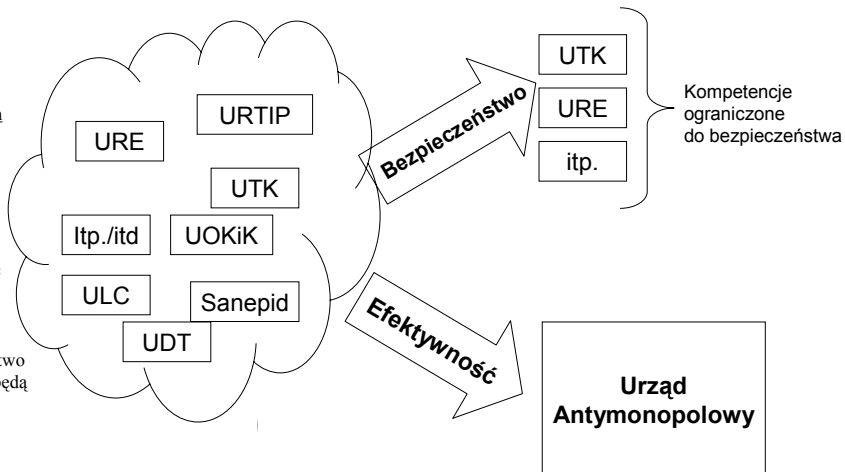


16 września 2005

## Jak: kontrydktoryjność – wersja podstawowa

Konsumenci potrzebują zarówno efektywnego rynku jak i bezpiecznych produktów.

Jednak w dążeniu do ochrony konkurencji (efektywność rynku), oraz ochrony konsumenta (bezpieczeństwo produktów) będą konflikty



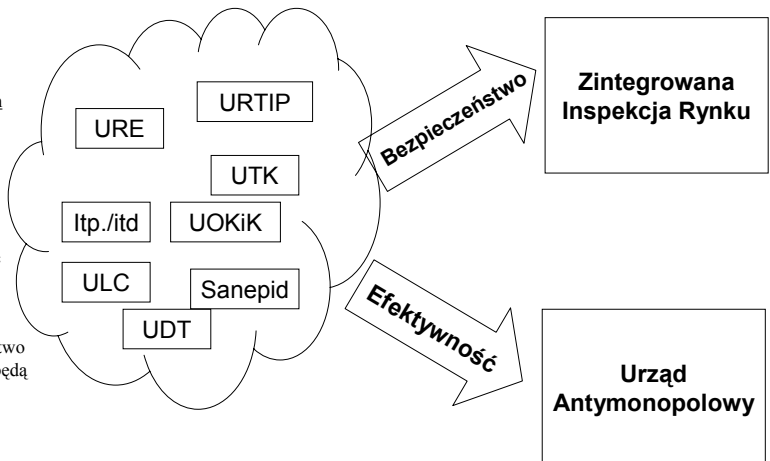
16 września 2005

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

### Jak: kontrydktoryjność – wersja z Zintegrowaną Inspekcją

Konsumenci potrzebują zarówno efektywnego rynku jak i bezpiecznych produktów.

Jednak w dążeniu do ochrony konkurencji (efektywność rynku), oraz ochrony konsumenta (bezpieczeństwo produktów) będą konflikty

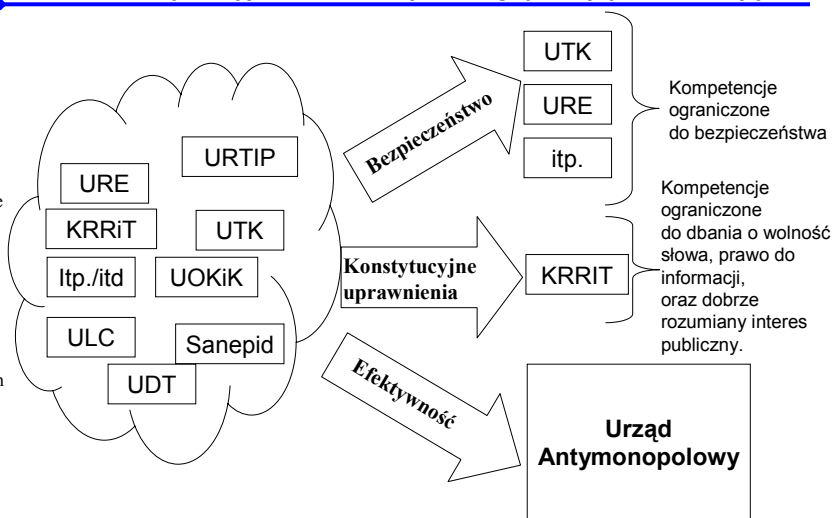


16 września 2005

### Jak: kontrydktoryjność – wersja uwzględniająca telewizję

Ustawa o KRRiT oraz praktyka działań KRRiT rozszerzyły kompetencje KRRiT ponad te przewidziane w konstytucji.

Kompetencje KRRiT możemy ograniczyć do zadań przewidzianych w konstytucji.



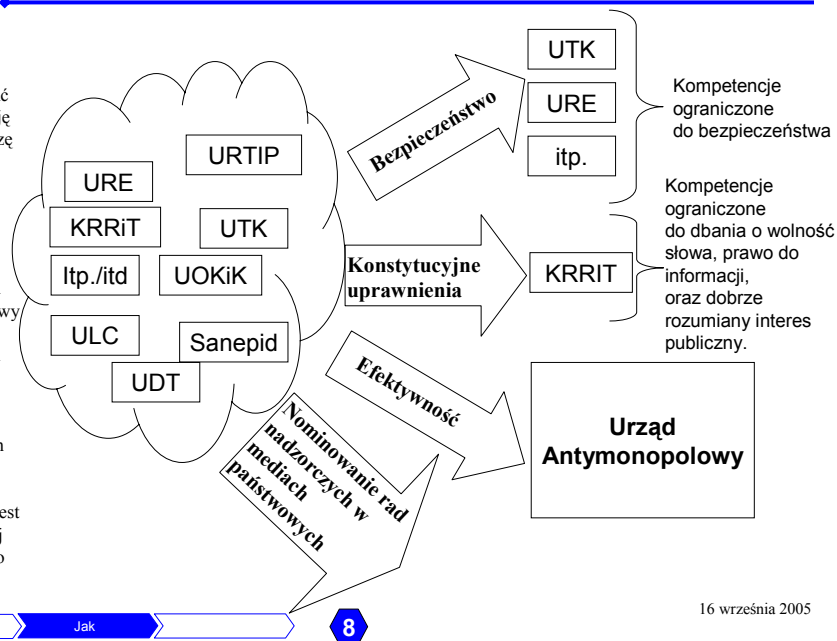
16 września 2005

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

### Jak: kontrydktoryjność – wersja uwzględniająca telewizję

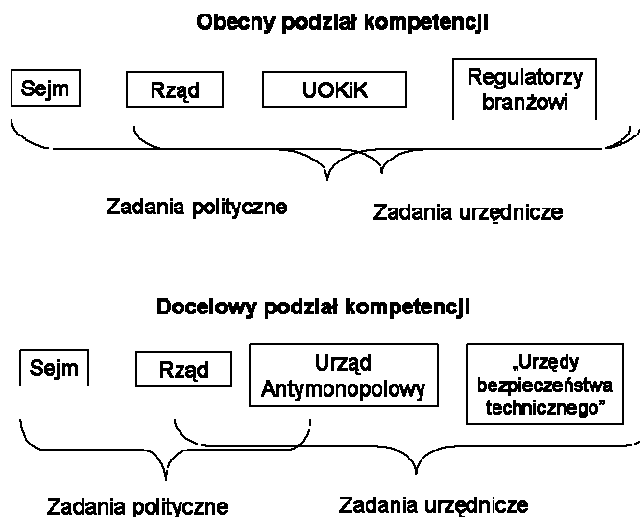
Politycy w dążeniu do kontroli nad mediami są w stanie popsuć każdą instytucję która ma władzę mianować członków rad nadzorczych mediów.

Dlatego by uchronić urząd antymonopolowy przed destrukcyjnym wpływem interwencji polityków nakierowanych na kontrolę mediów pożytecznym jest wydzielenie tej kompetencji do oddzielnego urzędu.



### Jak: oddzielenie polityki i urzędowania

Kontrydktoryjność pozwoli oddzielić politykę od urzędowania.

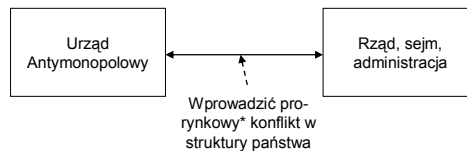


## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

### Jak: podział i równowaga władzy

Ilu obywateli  
płacąc rachunek  
za energię jest  
świadoma  
konsekwencji  
KDTów lub  
włączenia w  
jeden holding  
węglowy 70%  
mocy  
produkcyjnych  
węgla  
energetycznego?

- W demokracji ostatnią instancją władzy są wyborcy. Jeżeli oni nie wiedzą o tym, że np. za telekomunikacje, elektryczność i transport płacą więcej a dostają mniej niż obywatele sąsiednich państw to nie będą wymagali od polityków żeby coś z tym zrobić.
- Walka pojedynczych polityków lub urzędników z grupami interesu jest skazana na porażkę dopóki nie uświadomimy milczącej większości kto ją okrada (zwiększa nadwyżkę producenta, kosztem nadwyżki konsumenta).
- Istotnym elementem kontrydiktoryjności jest nadanie ważnym konfliktom interesu wydźwięku politycznego analogicznego do napięć pomiędzy Ministrem Finansów a NBP.



10

16 września 2005

### Co

1. Wzmocnić UOKiK.
2. Włączyć do UOKiK kompetencje URE, URTIP, UTK **w zakresie efektywności gospodarki** (wraz z częścią środków).
3. Wyłączyć z UOKiK i przekazać do zintegrowanej inspekcji rynku kompetencje **w zakresie ochrony konsumentów**.
4. Po włączeniu do UOKiK kompetencji URE, URTIP, UTK w zakresie efektywności gospodarki przekazać kompetencje URE, URTIP, UTK w zakresie ochrony konsumentów do zintegrowanej inspekcji rynku (lub pozostawić w „kadłubowych” regulatorach sektorowych odpowiedzialnych za ochronę konsumenta)



16 września 2005

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

### Co: wzmocnić UOKiK

Prezes UOKiK:  
wybór przez  
premiera,  
akceptacja  
przez  
parlament,  
nominacja  
przez  
prezydenta.

- UOKiK jest pozornie silnym urzędem. Niezależność decyzji UOKiK nie została dotychczas podważona, ale niezależność ta nie została zagwarantowana przez rangę ustrojową i kształt instytucjonalny UOKiK.
- Wybór prezesa UOKiK przez premiera**
  - **Cel:** Podnieść rangę UOKiK oraz jasno przypisać odpowiedzialność za Prezesa UOKiK do premiera.
  - **Jak:** Prezes UOKiK powinien być wybierany przez premiera, akceptowany przez parlament i nominowany przez prezydenta.

Należy jasno przypisać odpowiedzialność za prezesa UOKiK (zlikwidować konkurs) do podmiotu wnioskującego o jego nominację (premier) i włączyć do procesu wyboru Parlament (przesłuchanie kandydata + większość wymuszająca współpracę rządu i opozycji)

Jeżeli obawiamy się obstrukcji parlamentu możemy pozwolić by jeżeli po 3 miesiącach od zaproponowania kandydata przez premiera parlament nie przyjmie lub odrzuci kandydatury większością 3/5 to można ją przyjąć większością 50% + 1 głos. Po każdym wyborach do Parlamentu nowy premier wybiera nowego prezesa UOKiK.
- Wzmocnienie kompetencji prezesa**
  - **Cel:** Wzmocnić Prezesa UOKiK aby zmniejszyć skuteczność politycznych nacisków w obronie antykonkurencyjnych zachowań przedsiębiorców.
  - **Jak:**
    - Prezes sam powołuje wiceprezesów
    - Prezes może samodzielnie kształtować strukturę Urzędu
    - Umożliwić udział prezesa UOKiK w posiedzeniach Rady Ministrów bez zaproszenia premiera



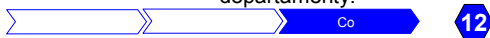
16 września 2005

### Co: kompetencje regulatorów branżowych w zakresie efektywności do UOKiK

Konsumenci potrzebują zarówno efektywnego rynku jak i bezpiecznych produktów.

Jednak w dążeniu do ochrony konkurencji (efektywność rynku), oraz ochrony konsumenta (bezpieczeństw o produktów) będą konflikty

- Cel:**
  - Wyraźne podzielić spójne zadania do poszczególnych urzędów, by stworzyć zrozumiałe otoczenie regulacyjne
  - Utrudnić przechwycenie regulatora przez przemysł regulowany
  - Utrudnić praktykę likwidowania urzędów kierowanych przez „niezależnych” i „nieusuwalnych” prezesów po to by nowe urzędy obsadzić „swoimi”.
- Jak:**
  1. Proponujemy włączyć do UOKiK środki i kompetencje w zakresie efektywności rynku następujących regulatorów branżowych:
    - Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty
    - Urząd Regulacji Energetyki
    - Urząd Transportu Kolejowego
  2. W miejsce URTiP, URE i UTK należy stworzyć małe specjalistyczne urzędy zajmujące się realizacją regulacji pozaekonomicznej (np. bezpieczeństwo przewozów kolejowych), której realizacja może być sprzeczna z ochroną konkurencji lub, która wymaga wysokiej wiedzy inżynierskiej niezwiązanej z ochroną konkurencji. Jednostki to zostaną powołane na bazie pracowników rozwiązywanych regulatorów branżowych i dostaną wąskie i precyzyjnie określone uprawnienia.
  3. W celu ułatwienia wchłonięcia kompetencji, ludzi i środków prezes może powołać „wiceprezesów branżowych” i stworzyć branżowe departamenty.



16 września 2005

## Deregulacja – Ochrona Konkurencji

---

### Co: wyłączyć z UOKiK ochronę konsumenta

---

- Konsumentom potrzebują zarówno efektywnego rynku jak i bezpiecznych produktów. Jednakże w dążeniu do ochrony konkurencji (efektywność rynku), oraz ochrony konsumenta (bezpieczeństwo produktów) będą konflikty.
- Połączenie ochrony konkurencji i konsumenta umożliwia prezesowi UOKiK „pójście na łatwiznę” polegające na zajmowaniu się medialną, łatwą i politycznie bezpieczną ochroną konsumenta, a zrezygnowaniu z politycznie kosztownej i trudnej do wytłumaczenia walki o ochronę konkurencji.
- W praktyce najlepiej zadziała system kontrydyczny, gdzie różne urzędy bronią konkurencji i bezpieczeństwa produktów. I dopiero w przypadku poważnego konfliktu pomiędzy nimi decydują politycy
- Jak:**
  - Wyłączyć departament nadzoru rynku, oraz inspekcję handlową, razem z biurem jednego Wiceprezesa.



16 września 2005

---

**Dziękuję za uwagę.**

Proszę o uwagi: [dobrowol@post.harvard.edu](mailto:dobrowol@post.harvard.edu)

W przygotowaniu opracowanie na temat wzmocnienia UOKiK,  
które ukaże się w Instytucie Sobieskiego  
około listopada bieżącego roku.