

# Podstawy i problemy regulacji energetyki

## część I

Agnieszka Dobroczyńska, adiunkt  
Katedra Polityki Gospodarczej, WNE, UW

Leszek Juchniewicz, adiunkt  
Katedra Bankowości i Finansów, WNE, UW

### 1. Przesłanki regulacji<sup>1</sup>

Ostatnia dekada dwudziestego wieku jest okresem szczególnie wzmożonej aktywności wielu państw, adresowanej do szeroko rozumianych sektorów monopoli naturalnych, w tym także do elektroenergetyki. Coraz częściej przybiera ona formę wyspecjalizowanej regulacji<sup>2</sup> i zwykle jest podejmowana wtedy, gdy zawodzą mechanizmy rynkowe w równoważeniu popytu i podaży w sprawiedliwym, czyli ekonomicznie uzasadnionym rozkładaniu korzyści i nakładów (kosztów), gdy zachodzi konieczność szczególnej ochrony interesu publicznego, z reguły niepoddającego się rynkowej weryfikacji<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej: A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja energetyki w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa-Toruń 2000.

<sup>2</sup> Semantycznie i funkcjonalnie termin regulacja w odniesieniu do gospodarki obejmuje wszystkie formy i sposoby oddziaływania na zachowania podmiotów gospodarczych w dyspozycji podmiotów polityki gospodarczej, dlatego używa się terminów regulacja: fiskalna, monetarna, administracyjna, ekonomiczna itd. Jednakże od blisko dwudziestu lat termin regulacja jest używany bardziej wąsko, głównie w odniesieniu do transformowania monopoli naturalnych. Stąd określenia np. rynek regulatora, cena regulowana itp. Propozycję klasyfikacji regulacji w odniesieniu do sektora energetyki w Polsce zawarli autorzy w: *Koncesjonowanie jako narzędzie regulacji w sektorze energetycznym*, w: *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Szczecin 1999, Uniwersytet Szczeciński.

<sup>3</sup> Obok przyczyn wynikających z niedoskonałości mechanizmów rynkowych, dochodzą też przyczyny o podłożu nacjonalistycznym. Wydaje się, że jest to jeden z współcześnie eksponowanych problemów, choć o wręcz sekularnym rodowodzie. Sporo miejsca ekonomicznemu nacjonalizmowi poświęca R. B. Reich w swojej głośnej *Pracy narodów. Przygotowanie się do kapitalizmu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1996. Z kolei procesy integracji międzynarodowej zdają się te tendencje osłabiać. Symptomatycznym przykładem jest w tym zakresie niewątpliwie Japonia. W latach pięćdziesiątych, zgodnie z programem wypracowanym przez Ministerstwo Handlu Międzynarodowego i Przemysłu (MITI), Japonia rozpoczęła realizację polityki wzrostu gospodarczego, opartej na tworzeniu nowych, napędzających wzrost, gałęzi przemysłu.

Korzenie takiego typu monopolu sięgają czasów odległych, narodziny sektora energetycznego i jego stopniowy rozwój były bowiem związane z ustanowieniem wyłączności po stronie podaży usług dotyczących dostaw paliw lub energii. Przy czym — warto pamiętać, iż początkowo dostawy te miały charakter towarowy (dziś zapewne posłużylibyśmy się terminem komercyjny), a dopiero z czasem, z uwagi na ogromne korzyści, a zarazem newralgiczność dla społeczeństwa i gospodarki, stały się dobrem publicznym. Dziś, jakby paradoksalnie to wyglądało, powracamy do korzeni. Wszędzie tam, gdzie dostawa energii wymagała stosownej infrastruktury technicznej (najczęściej w postaci sieci przesyłowych — stąd pochodzi termin: sektor sieciowy), rozwijano sieć w ramach jednego przedsiębiorstwa.

Następnie aż do pełnego jej obciążenia możliwe było dowolne zwiększanie świadczeń przy nieznacznym tylko wzroście kosztów. Świadomie, z uwagi na efekt skali, rezygnowano z konkurencji. Wydawało się przez wiele lat, iż ta praktyka ma obiektywny charakter, nie sposób jej uniknąć, a więc jest czymś zupełnie naturalnym, dlatego też była zabezpieczana prawnie (monopol prawny). Stąd też i określenie monopolu naturalnego. Zachodzi zatem pytanie, co i dlaczego uległo zmianie w podejściu do naturalnych monopolii i to zmianie tak diametralnej?

Wydaje się, że zaważyła głównie coraz powszechniej postępująca potrzeba racjonalizacji ludzkich działań, wzmocniona dodatkowo niechęcią odbiorców paliw i energii do ponoszenia stale rosnących kosztów ich dostarczania, a także obawą, wręcz strachem przed powtórką lekcji tzw. szoku naftowego z początku lat siedemdziesiątych. Swój znaczący udział w tej zmianie miały katastroficzne prognozy o wyczerpywaniu się zasobów konwencjonalnych paliw oraz postrzeganie sektora energetycznego jako bariery wzrostu gospodarczego, czyli spowalnianie przez sektor energetyczny ekspansji gospodarczej będącej źródłem powszechnego dobrobytu. Dla dokonania niezbędnych zmian konieczne stało się zaangażowanie w ten proces autorytetu i instytucji państwa.

Do niedawna dwoma podstawowymi wyróżnikami funkcjonowania energetyki, a także innych usług infrastrukturalnych, były: monopolistyczny sposób organizacji zaopatrzenia w dobra i usługi tej sfery w połączeniu z publicznym nadzorem (w niektórych krajach europejskich — nadal to tak wygląda). Obecnie ten stan rzeczy ulega zmianie dzięki stosowaniu mechanizmów i narzędzi regulacji. Proces ten nabiera światowego wymiaru, a jego celem jest wprowadzenie do energetyki elementów konkurencji dla poprawy efektywności sektora i obniżki cen energii. Działaniom tym często towarzyszy wzmacnianie roli

---

Wymagało to przede wszystkim tworzenia nowych technologii. W ten sposób rywalizacja między Japonią a Stanami Zjednoczonymi i Europą Zachodnią została przesunięta ze sfery kosztów do sfery technologii. Oznaczało to nie tylko opcję za długookresową perspektywą gospodarczą, ale wymagało także aktywnego zaangażowania się państwa w regulowanie gospodarki. Rząd japoński bezpośrednio uczestniczył w tworzeniu nowych dziedzin przemysłu, a po ich technologicznym i ekonomicznym okrzepnięciu — przekazywał je sektorowi prywatnemu.

instytucji antymonopolowych i to zarówno w obszarze władzy wykonawczej, jak i sądowniczej.

Podstawy prawne do podjęcia działań tego rodzaju w Polsce stworzyło *Prawo energetyczne*, uchwalone 10 kwietnia 1997 r., konstytuujące ramy funkcjonalno-prawne sektora energetycznego oraz powołujące organ administracji rządowej — Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i obsługujący go urząd<sup>4</sup>. Powstała nowa instytucja regulacyjna, działająca już ponad trzy lata, ze znaczącym, jak się wydaje, dorobkiem i niemałym doświadczeniem, której celem jest regulowanie działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i założeniami polityki energetycznej państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców paliw i energii.

Zasadniczymi przesłankami regulacji w energetyce jest dążenie do ograniczenia siły rynkowej monopolu naturalnego i zapewnienie powszechności świadczenia usług dostarczania energii po rozsądnej cenie. Rzecz idzie zatem o konieczność przeciwdziałania stanowieniu cen przez monopol w odniesieniu do niezwykle specyficznego towaru o hybrydowym charakterze: towaru produkcyjno-konsumpcyjnego i dobra cywilizacyjnego. Natomiast technika regulacji dotyczy narzędzi służących wymuszaniu na monopolu pożądanych przez regulatora zachowań.

Wydaje się, że regulator, substytuując rynek konkurencyjny, szczególnie w warunkach transformacji systemowej, powinien operować swoistą ceną równowagi, oznaczającą punkt równowagi pomiędzy interesami producentów a interesami odbiorców. Określone między nimi sprzeczności, mierzone strumieniem dochodu, dla jednej ze stron — pomniejszającym zyski monopolowe, a dla drugiej — oszczędzającym wydatki, czyli zwiększającym dochód, są grą między społeczeństwem a monopolistą energetycznym o podział renty monopolowej. Grą, która ma swojego arbitra w postaci regulatora. Dlatego to, w jaki sposób regulator określi ten punkt równowagi pomiędzy popytem a podażą energii, będzie stanowiło o sensie regulacji.

Kwestię tę można rozpatrywać dwojako. Po pierwsze, w krótkim okresie punkt równowagi pojawia się na przecięciu siły polityczno-ekonomicznej sektora energetyki i autonomii regulatora. Na ogół bez względu na formalne podstawy regulacji oznacza to polityczną zgodę na określony wzrost ceny energii, którą realizuje regulator<sup>5</sup>. Po drugie, jako punkt równowagi w długim okresie oznaczający urealnienie ceny monopolowej energii, akceptowanej przez odbiorców. Urealnianie zatem to nie tylko problem kosztów, ale — jak się wydaje

<sup>4</sup> Ustawa *Prawo energetyczne* z dnia 10.04.1997 r. (DzU nr 54, poz. 348 wraz z późn. zmianami. Zob. również: R. Taradejna, *Prawo energetyczne — Zbiór przepisów*, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki — Biblioteka Regulatora, Warszawa 2000). Ustawa weszła w życie 4 grudnia 1997 r., a pod jej rządami znajduje się niemal cały szeroko rozumiany sektor energetyczny.

<sup>5</sup> Przykładem jest zapisanie w tzw. rozporządzeniu taryfowym Ministra Gospodarki 13-procentowego wzrostu cen energii elektrycznej w 1999 r. (DzU nr 153, poz. 1002). Ta arbitralnie określona wielkość, niemająca *de facto* podstawy kosztowej, została zaakceptowana przez sektor jako korzystna — bo przewyższająca o 4,4 punktu procentowego wskaźnik inflacji roku poprzedniego.

— problem np. wyboru kryteriów podziału renty monopolowej, czy jego tempo. Sprawy te mogą być rozwiązane w gruncie rzeczy arbitralnie i jedynie połówicznie. Punkt równowagi ma być ceną regulatora, czyli taką, która nie tylko ogranicza monopol naturalny przez zwiążanie ceny z kosztem zaakceptowanym przez regulatora, ale również uwzględnia możliwości urealniania płatności odbiorców finalnych<sup>6</sup>.

Zabierając rentę monopolową producentowi lub przynajmniej ograniczając jej wielkość, przed regulatorem staje pytanie o granice jego interwencji, czyli o granicę regulacji, aby nie przeoczyć punktu, poniżej którego monopol nie będzie miał środków na rozwój — a to zarazem oznacza kwestię bezpieczeństwa energetycznego, która również jest imperatywem działania regulatora<sup>7</sup>.

Z tego wyłania się właśnie najtrudniejszy problem regulacji: które koszty uznać za uzasadnione, aby stanowiły podstawę kształtowania cen — czy opierając się na koszcie marginalnym, czy przeciętnym. Odpowiedź nie jest sprawą oczywistą, niemniej jednak więcej argumentów zarówno teoretycznych, jak i praktycznych przemawia za kosztami przeciętnymi. Granica regulacji, to, jak się wydaje, zgoda regulatora na cenę odzwierciedlającą koszty przeciętne, ponieważ przesądza o tym quasi-obiektywny charakter kosztów przeciętnych, ograniczanie możliwości manipulowania takimi kosztami przez pojedyncze przedsiębiorstwo, motywowanie do utrzymywania własnych kosztów na poziomie niższym od przeciętnych w celu uzyskania dodatkowej przewagi, a także większa akceptacja społeczna dla mniejszego zróżnicowania przestrzennego cen i stawek opłat.

I od razu pojawia się kolejna kwestia, o jaką kategorię kosztów przeciętnych chodzi: czy o tę wynikającą z kosztów działania pojedynczego przedsiębiorstwa (tzw. pełny rozdzielony przeciętny koszt danego rodzaju usługi np. dystrybucja energii elektrycznej), będącą ilorazem sumy kosztów i wolumenu przesłanej energii (co niweluje tzw. dyskryminację cenową, podział na grupy taryfowe itp.), ale zawsze zależną w dużej mierze od danego przedsiębiorstwa,

<sup>6</sup> W ten sposób można by określić tempo niezbędnych zmian transformacyjnych w energetyce, np. tempo likwidacji tzw. subsydiowania skrośnego. Zjawisko skrośnego subsydiowania występuje w energetyce zarówno pomiędzy różnymi rodzajami działalności prowadzonej w ramach tego samego podmiotu energetycznego, jak i pomiędzy poszczególnymi grupami odbiorców korzystających z tego samego rodzaju energii, ale na różnych zasadach. Oznacza to bądź wzajemne dotowanie poszczególnych rodzajów działalności, bądź dotowanie jednych odbiorców przez drugich. Tak czy inaczej prowadzi to do zaciemnienia rachunku kosztów, a próba choćby częściowego ograniczenia tego zjawiska musi oznaczać szybszy wzrost cen lub stawek opłat zarówno dla tych rodzajów działalności, jak i grup odbiorców, które dotychczas były beneficjentami takiego subsydiowania. Imperatyw likwidacji subsydiowania skrośnego, wynikający z racjonalnej przesłanki: „że ponieważ cena regulowana zastępuje cenę równowagi, to ta cena musi zapewniać zwrot kosztów eksploatacji i odzyskanie poniesionych nakładów na rozwój”, nie bierze pod uwagę subtelnej kwestii, a mianowicie, że koszty uzasadnione w cenie rynkowej, to są rzeczywiście koszty przeciętne, a w monopolu naturalnym nawet przeciętne koszty są jedynie kategorią statystyczną, a nie ekonomiczną rzetelnie relacjonującą efekty i nakłady.

<sup>7</sup> W teorii punkt zrównania popytu z kosztem krańcowym, wyznaczający najniższą cenę.

czy też powinny to być przeciętne koszty gałęziowe, liczone dla całej gospodarki, z pewnością w mniejszym stopniu zależne od pojedynczego przedsiębiorstwa. W warunkach polskich nie można zapominać jednocześnie, że są to koszty przeciętne sfery, która nie była dotychczas poddana jakiegokolwiek racjonalizacji, co w gruncie rzeczy oznacza petryfikację struktury kosztów i tym samym akceptację stanu technicznego i technologii, a więc interes producenta stawałby się dominujący.

Powyższe rozważania skłaniają do postawienia pytania, czy regulacja w obszarze kosztów działalności przedsiębiorstwa energetycznego ma sens i czy może być skuteczna? Występuje tu wiele obaw, regulowany bowiem w ten sposób podmiot z całą pewnością więcej wie o kosztach swojej działalności niż regulator. Potrafi je ukrywać, agregować, transferować itp., tak aby przekonać wszelkie organy nadzorcze, iż były to wyłącznie koszty uzasadnione. Zjawisko to jest znane w teorii regulacji pod mianem asymetrii informacji i może w konsekwencji doprowadzić do przechwycenia regulacji przez regulowane przedsiębiorstwa<sup>8</sup>. Oznaczałoby to, że regulator zacznie działać wyłącznie na rzecz regulowanych przedsiębiorstw zamiast na rzecz równoważnia interesów tychże przedsiębiorstw i ich odbiorców i tym samym na rzecz maksymalizowania dobrobytu społecznego. Nie chodzi tu bynajmniej o zjawiska patologiczne (np. korupcję), ale swoiste manipulowanie (mniej lub bardziej świadome) informacją generowaną przez podmioty regulowanego sektora, na której podstawie powstają koncepcje i narzędzia regulacji.

Alternatywą jest tworzenie przez regulatora własnej bazy informacyjnej, w wielu przypadkach staje się to jednak przedsięwzięciem skomplikowanym technicznie i zupełnie nieopłacalnym. Natomiast w praktyce regulacji dochodzi do tego, iż przedsiębiorstwa energetyczne są skłonne uznawać każdy swój wydatek za koszt uzasadniony. Takie stawianie sprawy to wyraz nie tylko monopolistycznych odruchów naturalnych, ale także rezultat braku precyzyjnych unormowań prawnych (jak to ma miejsce w polskim przypadku), przesądzających, iż w zakresie regulowanych działań koszt uzasadniony jest kosztem ekonomicznie uzasadnionym, tzn. każdorazowo musi być zbadana i dowiedziona ekonomiczna zasadność poniesionego wydatku, w relacji *n a k ł a d – e f e k t*. Jeśli tego nie czynić, łatwo o eskalację wydatków, nadmierne inwestycje, postępującą niegospodarność itp.

Dodatkowa trudność polega na tym, iż w sprawach regulacji trudno posługiwać się identyczną klasyfikacją kosztów jak do celów fiskalnych (podatkowych). Gdyby tak zresztą miało być, niepotrzebne byłyby organy regulacyjne, a wystarczyłyby izby, urzędy skarbowe i ich policja. Wspomniane koszty, inne dla regulatora, inne dla fiskusa, różnicują się głównie za sprawą konieczności

<sup>8</sup> Zob. na ten temat J. Vickers, *Regulation, competition, and the structure of prices*, w: D. Helm, T. Jenikson, *Competition in regulated industries*, Oxford University Press, Oxford 1998, s. 23 i n., zwłaszcza s. 3. Zob. także F. Leveque, A. Nadai, *Zaangażowanie przedsiębiorstw w proces kształtowania polityki*, w: *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. wyd. polskiego T. Żylicz, Warszawa 1996, s. 320 i n.

rekompensowania podmiotowi energetycznemu wydatków inwestycyjnych, związanych nie tylko z podnoszeniem produktywności majątku trwałego, ale także z ochroną środowiska, poszukiwaniami nowych, niekonwencjonalnych źródeł energii, a przede wszystkim — na stworzenie i posiadanie w gotowości do bieżącej eksploatacji nadwyżki zdolności produkcyjnych, pozwalających zapewnić bezpieczeństwo energetyczne społeczeństwu i gospodarce.

## 2. Taryfowanie — regulacja ekonomiczna

Przez wiele lat ceny energii elektrycznej określał Minister Finansów. Były to ceny urzędowe, istotne dla kosztów zarówno produkcji, jak i utrzymania.

Podstawową zmianą nowego cenotwórstwa stało się eliminowanie, wspomnianego wcześniej, skrośnego subsydowania. Realizowane jest to poprzez zmianę struktury rozliczeń, zróżnicowany wzrost cen energii i stawek opłat za jej przesłanie, a skutkuje zróżnicowanym wzrostem należności, co powinno prowadzić do racjonalizowania zachowań odbiorców odnośnie do zużycia energii i deklarowanego zapotrzebowania na moc. Znaczącą zmianą jest wprowadzenie stałych opłat przesyłowych, które winny się stać źródłem pokrycia kosztów stałych, czyli dbałości o majątek sieciowy, a ten musi być konserwowany niezależnie od tego, ile energii zostanie za jego pośrednictwem przesłanej<sup>9</sup>. Spowoduje to wzrost wysokości należności za energię, ale w konsekwencji powinno prowadzić do racjonalizacji zachowań odbiorców i weryfikacji zamawianych ilości energii jedynie do niezbędnych, rzeczywiście wykorzystywanych.

W związku z powyższym jednym z najważniejszych zagadnień regulacji jest z pewnością taryfowanie, rozumiane jako proces ustalania (budowy) taryfy przez przedsiębiorstwo energetyczne, a następnie zatwierdzanie jej przez organ regulacyjny. Waga tego zagadnienia jest ogromna i to dla obydwu uczestników tego procesu. Dla przedsiębiorstwa — jest głównym czynnikiem decydującym o bieżącym funkcjonowaniu i rozwoju, ponieważ właśnie przez sprzedaż usług po cenach zawartych w taryfie przedsiębiorstwo zapewnia sobie środki na prowadzenie działalności gospodarczej. Z kolei dla regulatora, działającego w procesie zatwierdzania taryfy jako substytut mechanizmu rynkowego, jest narzędziem równoważenia sprzecznych w swej istocie interesów danego przedsiębiorstwa energetycznego i jego odbiorców.

Przyjmijmy za ustawą *Prawo energetyczne*, iż taryfa to zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania<sup>10</sup>. Uszczegółowiając tę definicję, wypada dodać, że ceny dotyczą towaru (np. energii elektrycznej, gazu itp.), natomiast stawki opłat to jednostkowe ceny za świadczone usługi, zwykle polegające na

<sup>9</sup> W dotychczasowym jednoskładnikowym systemie rozliczeń odbiorcy, którzy pobierali niewiele energii, praktycznie nie partycypowali w pokrywaniu generowanych przez siebie kosztów stałych. Czynie to za nich odbiorcy zużywający więcej niż średnio energii w danej grupie taryfowej.

<sup>10</sup> Zob. art. 3, ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. — *Prawo energetyczne*, op. cit.

przesyłaniu i dystrybucji sprzedawanego towaru. Tak rozumianą taryfę opracowuje przedsiębiorstwo energetyczne i po uzyskaniu akceptacji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki stosuje wobec swoich odbiorców, określając, jakie ceny i stawki, w odniesieniu do jakich odbiorców, w jakim czasie będą obowiązujące.

Taryfy te, zgodnie z ustawą, powinny pokryć uzasadnione koszty regulowanych przedsiębiorstw w zakresie koncesjonowanej działalności energetycznej wraz z kosztami modernizacji, rozwoju i ochrony środowiska. Na podstawie ustawy do kosztów uzasadnionych można wliczyć wydatki związane ze współfinansowaniem przez dany podmiot przedsięwzięć i usług związanych ze zmniejszeniem zużycia paliw i energii u odbiorców, pozwalających uniknąć budowy nowych źródeł energii i sieci. Za koszty uzasadnione będą mogły być także uznane wydatki związane z rozwojem energetyki niekonwencjonalnej. Obok zasady pokrycia kosztów uzasadnionych, taryfa powinna być tak skonstruowana, by chronić odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen. Niestety, ustawa nie podaje żadnych kryteriów, których respektowanie lub nie upoważniałoby regulatora do zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia taryfy, poprzestając na ogólnikowym stwierdzeniu, iż jeśli powyższe zasady są spełnione, Prezes URE przedłożoną taryfę zatwierdza, a jeśli nie — odmawia jej zatwierdzenia.

Taryfa powinna być także zgodna z przepisami tzw. rozporządzeń taryfowych wydanych przez Ministra Gospodarki, stwierdzenie bowiem przez regulatora niezgodności w tym zakresie może stanowić również podstawę odmowy zatwierdzenia taryfy. Na tym tle pojawiają się znaczne rozbieżności interpretacyjne wynikające z niezbyt precyzyjnych zapisów rozporządzeń<sup>11</sup>.

Pierwsze doświadczenia stosowania nowych zasad cenotwórstwa w zakresie energii pokazały, że regulacja nowego typu nie może być postrzegana wyłącznie poprzez dynamikę wzrostu cen, regulacja kosztowa wpływa również na zmianę niemal wszystkich dotychczas istniejących współzależności sektorowych.

W przypadku polskiej gospodarki nadzór nad cenami nośników energii sprawowany przez Prezesa URE przyniósł już pierwsze, znaczące efekty, ponieważ żaden podsektor w 1999 r. nie skonsumował w pełni pułapu wzrostu cen określonego w rozporządzeniach taryfowych<sup>12</sup>, a w 2000 r. wskaźnik wzros-

<sup>11</sup> Co w przypadku np. wkroczenia na sądową drogę odwoławczą skłania Sąd antymonopolowy do wspierania się *duchem* ustawy zawartym we wspomnianych dwóch zasadach i niezadawania sobie trudu poznania ekonomicznych uwarunkowań i ekonomicznej istoty problemu. Nie więc dziwnego, że ekonomiczne racje, zwłaszcza związane z ochroną interesów odbiorców, przegrywają w sądzie z literalną wykładnią prawa. A to z kolei podważa nie tylko sens samej regulacji, ale także równoprawność omawianych zasad kształtowania taryf.

<sup>12</sup> Badania GUS i PAN wskazują, że wzrost cen energii elektrycznej o 1% powoduje podwyższenie inflacji o 0,05–0,06%, czyli impuls inflacyjny powodowany wzrostem cen energii elektrycznej jest niewielki (*vide Harmonogram realizacji przedsięwzięć związanych z urynkowaniem cen energii elektrycznej* przedkładany przez Ministra Gospodarki Komitetowi Ekonomicznemu RM — KERM-21-175-98 z dnia 24.07.1998 r.).

tu cen gazu z sieci wyniósł 109,7%, odpowiednio dla energii elektrycznej i ciepła: 108,8% i 104,3% przy ogólnym wzroście cen usług: 111,0%<sup>13</sup>. Reformowanie sektora energetycznego i wprowadzenie nowych zasad stanowiącenia cen nie są więc istotną przyczyną wzrostu inflacji. Odejście od cen urzędowych nie spowodowało gwałtownego wzrostu cen dla odbiorców końcowych, a umiarkowana dynamika ich wzrostu nie jest znaczącym czynnikiem inflacyjnym.

W dokonujących się zmianach problemem jest jednak długookresowe ukształtowanie ścieżki cenowej nośników energii, przede wszystkim energii elektrycznej, która równoważyłaby interesy wytwórców i odbiorców, w tym stopniowe doprowadzenie do racjonalnego poziomu i struktury cen dla odbiorców komunalno-bytowych i przemysłowych. Regulator sektora energetycznego, w osobie Prezesa URE, nie był dotychczas wyposażony w takie instrumenty władcze, które pozwalałyby podejmować wszechstronne działania zmierzające do uzyskania ekonomicznie uzasadnionego poziomu cen i kosztów. Dopiero ostatnia nowelizacja ustawy *Prawo energetyczne* z dnia 26 maja 2000 r. stwarza pewne możliwości w zakresie *w e r y f i k a c j i* kosztów uzasadnionych. W ten sposób zostałby rozwiązany praktycznie, sformułowany wyżej, problem podziału renty monopolowej między społeczeństwem a sektorem energii elektrycznej. Obecnie średnie ceny energii elektrycznej nadal kształtują się poniżej poziomu kosztów (oczywiście regulator powinien przede wszystkim oddziaływać na obniżkę kosztów, wymaga to jednak czasu i kolejnych nakładów) i nadal występuje subsydiowanie odbiorców komunalno-bytowych przez odbiorców przemysłowych. Powoduje to osłabienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw na rynku międzynarodowym (wysokie koszty zmienne). Z drugiej strony, obciążenie polskich rodzin kosztami energii jest znacznie większe niż rodzin w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej.

Troska o sytuację ekonomiczno-finansową sektora energetycznego w powiązaniu z równoważeniem interesów przedsiębiorstw i odbiorców oraz minimalizowanie impulsów inflacyjnych w skali makroekonomicznej stanowi poważny dylemat polityki kształtowania cen. Trzeba mieć na uwadze, iż w świetle obowiązującego prawa nie sposób narzucić przedsiębiorstwom ograniczeń wzrostu cen z naruszeniem zasad ustawowych. W takiej sytuacji przedsiębiorstwa skorzystają z pewnością z drogi odwoławczej do Sądu Antymonopolowego. Doświadczenie dowodzi, iż sąd ten preferuje zasadę pokrycia przez taryfę kosztów uzasadnionych, a nie ochronę odbiorców przed nadmiernym wzrostem cen. Istnieje też zagrożenie, iż przedsiębiorstwa energetyczne, ograniczane zbyt rygorystycznie w zakresie dopuszczalnego wzrostu cen, znacząco zmniejszą lub wręcz zaniechają remontów, działań modernizacyjnych i proekologicznych, co w konsekwencji zagrozi bezpieczeństwu energetycznemu kraju.

Określenie bezpiecznego tempa dojścia do racjonalnego poziomu cen energii, tj. takich, które zapewnią producentom przychody pokrywające zarówno koszty eksploatacji, jak i uzasadnionego rozwoju oraz zmniejszenia skrośnego

<sup>13</sup> Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju rok 2000, GUS, 25.01.2001 r.



subsydiowania między poszczególnymi grupami odbiorców, jest więc jednym z ważniejszych problemów okresu przejściowego, okresu o niezbyt krótkim horyzoncie.

### 2.1. Dylematy regulatora

Doświadczenie zabrane w ciągu prawie trzech lat funkcjonowania instytucji regulacyjnej upoważniają do sformułowania pewnych ocen o charakterze ogólnym, odnoszących się przede wszystkim do istoty regulacji polskiego sektora energii. To właśnie te doświadczenia upewniają w przekonaniu, że praktyczne uprawianie regulacji jest niemal sztuką, a jej dokonania — są nie do przecenienia, choć w zbyt wielu jeszcze przypadkach trudno je uznać za satysfakcjonujące. W ich świetle, na szczególną uwagę, bez uporządkowania hierarchii ważności, zasługują, jak się wydaje, następujące dylematy towarzyszące regulatorowi w jego działalności:

- wybór pomiędzy unifikacją stosowanych instrumentów a ich różnorodnością — unifikacja wynika z imperatywu równości wobec prawa wszystkich uczestników życia gospodarczego, natomiast różnicowanie jest niezbędne, aby stosowany instrument był skuteczny. Skuteczność wymaga indywidualizowania, adresowego podejścia do konkretnego przedsiębiorstwa energetycznego, by w zastępstwie obiektywnych mechanizmów rynkowych wpłynąć na poprawę jego efektywności;
- poprawa efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa energetycznego jako całości *versus* poprawa efektywności konkretnej działalności energetycznej — przedmiotowy zakres koncesjonowania i takież sam zakres taryfowania zdaje się gubić z pola widzenia całość przedsiębiorstwa monopolisty, stwarzając tym samym możliwość eskalacji żądań cenowych, pomniejszania uzyskiwanych korzyści i maksymalizowania poniesionych strat i doznanych krzywd;
- dylemat pomiędzy działalnością regulowaną i nieregulowaną, tj. relacje pomiędzy działalnością energetyczną a pozostałą działalnością, i gospodarczą, i socjalną, i każdą inną realizowaną przez dane przedsiębiorstwo — zasadnicze znaczenie mają tu oczywiście przepływy finansowe pomiędzy tymi działalnościami, a przede wszystkim alokacja kosztów, przypisywanych chętnie przez przedsiębiorstwa do działalności koncesjonowanej przy jednoczesnym transferowaniu zysków do działalności niepoddanej nadzorowi regulatora. W ten sposób przedsiębiorstwa energetyczne zamiast zgodnie ze światową tendencją ewoluować w stronę przedsiębiorstw multienergetycznych, stają się w coraz większym stopniu zwykłymi przedsiębiorstwami komercyjnymi<sup>14</sup>;

<sup>14</sup> Dowodem na to są zmiany struktur niektórych przedsiębiorstw sieciowych, gdzie wygenerowano podmioty prowadzące wyłącznie działalność usługową w zakresie obsługi działalności koncesjonowanej, a to już jurysdykcji regulatora nie podlega.

- co uznawać za koszt uzasadniony działalności energetycznej, a czego nie — jeśli uznać wszystkie wydatki poniesione przez przedsiębiorstwo energetyczne, notabene zgodnie z jego oczekiwaniami, to negujemy w ten sposób sens regulacji i rację bytu regulatora. Podważamy je także, gdy będziemy uznawać za koszty uzasadnione koszty uzyskania przychodów. Przy braku konkurencji w sektorze energetycznym, tj. przy strukturze i wielkości kosztów prowadzenia działalności energetycznej niepoddanych weryfikacji rynkowej, przy braku odrębnego dla potrzeb regulatora standardu kosztów, zdać się trzeba na rozwiązania pragmatyczne, czyli że koszty uzasadnione zawsze muszą mieć swój sens ekonomiczny, co oznacza konieczność zbadania relacji efektywnościowej: nakład–efekt. W przeciwnym razie mogłoby to oznaczać aprobatę niegospodarności<sup>15</sup>;
- wybór tempa urealniania cen energii, związanego z tempem usuwania subsydiowania skrośnego i rozwiązywaniem innego dylematu: koszty ekonomicznie uzasadnione a koszty społecznie akceptowane — jest to jeden z poważniejszych dylematów regulatora, o rozległych implikacjach społeczno-gospodarczych, a także i politycznych. Jego praktyczne rozwiązanie jest istotą regulacji i oznacza równoważenie interesów dostawców i odbiorców energii. Jest to sprawa trudna, cała odpowiedzialność bowiem spada tu wyłącznie na regulatora, przy czym „rozgrywających” te kwestie — jest znacznie więcej;
- wyposażenie regulatora w uprawnienia, mechanizmy i narzędzia substytuujące rynek, a docelowo kształtujące go — dzisiejsze instrumentarium należy ocenić jako więcej niż skromne, choć ostatnia nowelizacja *Prawa energetycznego* przyniosła pewne zmiany w tym zakresie. Nadal jednak jedynym narzędziem władczym promowania konkurencji pozostaje zwolnienie z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia. A może trzeba działać na rzecz rynku bardziej zdecydowanie, obligatoryjnie dzielić lub łączyć przedsiębiorstwa, zakazywać lub nakazywać zaniechanie rozwoju potencjału wytwórczego, wprowadzać obowiązek organizowania przetargów publicznych w odniesieniu do podstawowych zakupów, wykonawstwa, obsługi itp.;
- niespójność metod regulacji stosowanych w odniesieniu do poszczególnych podsektorów — immanentną słabością polskiej regulacji są z pewnością jej niedostatki koncepcyjne, przejawiające się nie tylko w przyjęciu różnych rozwiązań regulacyjnych dla poszczególnych podsektorów, ale także w jej nadmiernej szczegółowości, przy występowaniu, z drugiej strony, istotnych niedomknień systemowych. Wiele wskazuje na to, iż stało się tak za sprawą lobbingu branżowego i to on ponosi odpowiedzialność za przyjęte dla poszczególnych podsektorów różne rozwiązania regulacyjne;

<sup>15</sup> Niech pomocna zatem stanie się prosta definicja kosztów uzasadnionych: są nimi te, które muszą być poniesione, by dostarczyć energię do odbiorcy, dziś i w przyszłości. Z pewnością nie zaliczymy do nich wydatków reklamowych, sponsoringu, dopłat do taryfy pracowniczej itp.

- dylemat nadmiaru nadzoru i regulatorów — sektor energetyczny jest w polskiej gospodarce z pewnością jednym z lepiej nadzorowanych sektorów, co w konsekwencji powoduje nadmiar regulacji i regulatorów. Organami regulacyjnymi są: Minister Gospodarki (w całym zakresie polityki energetycznej), Minister Skarbu (w zakresie nadzoru właścicielskiego), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (w zakresie spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (w zakresie praktyk monopolistycznych). Funkcje regulacyjne, rozumiane jako ustalenie zasad i reguł postępowania, wypełniają także Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA jako operator systemu przesyłowego, będące jednocześnie monopsonem w obrocie hurtowym energią, a także nadmiernie liczni operatorzy sieci rozdzielczych (operatorzy techniczno-handlowi), a ostatnio również i Giełda Energii SA. Rzecz nie tyle w liczbie ciał regulacyjnych, ile w dających się często zauważyć sprzecznościach interesów i działań poszczególnych regulatorów. Na domiar złego, nie licząc ww. organów administracji publicznej, pozostali działają według zasad przez siebie ustalanych, nie zawsze obiektywnych i transparentnych, bez kodyfikacji podanej do publicznej wiadomości, bez jakichkolwiek procedur odwoławczych lub możliwości zaskarżenia;
- dylemat zakresu władzy Prezesa URE — wokół roli regulatora narosło wiele mitów i nieporozumień. Celowo też eksponowano rzekomo ogromną jego władzę, wprowadzając *a priori* pewne ustawowe ograniczenia. Praktyka regulacyjna bezspornie dowiodła, że obawy były bezpodstawne. Przeciwnie, mimo że Prezes URE działa na rzecz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców energii i paliw (celu w gruncie rzeczy — immanentnie sprzecznego), nie został właściwie wyposażony w odpowiednie narzędzia. To przedsiębiorstwo energetyczne jest autorem taryfy, a regulator może ją tylko przyjąć lub nie. Konieczność godzenia dwóch przeciwstawnych obowiązków nałożonych przez ustawodawcę, tj. pokrycia kosztów uzasadnionych działalności przedsiębiorstwa oraz ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen, jest realizowana poprzez zastosowanie ograniczeń w formule regulacyjnej, gdzie przedmiotem regulacji jest cena wskaźnikowa. Nie ma ona jednak waloru stabilności (opierając się *de facto* na dwóch zmiennych) i co więcej — nie może być wykorzystywana do bezpośredniego oddziaływania na poziom płatności odbiorców energii. Nie podlega dyskusji, iż w aktualnie realizowanym procesie regulacji znaczną przewagę zyskały przedsiębiorstwa, po ich bowiem stronie pozostaje inicjatywa uruchomienia regulacji do nich adresowanych. Wydaje się, iż nawet ostatnio wprowadzone zmiany w kompetencjach Prezesa URE nie wzmacniają jego władzy w sposób istotny;
- dylemat triady: interes publiczny–mechanizmy ekonomiczne–przepisy prawa — chociaż regulacja to nic innego — o czym już pisaliśmy — niż stosowanie w odniesieniu do przedsiębiorstw norm przewidzianych prawem, a działalność regulatora jako organu administracji publicznej może odby-

wać się zgodnie z Konstytucją, na podstawie prawa i w granicach przez prawo określonych, nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż polska regulacja zatraciła w procesie tzw. legislacji wtórnej swój ekonomiczny sens. Stało się tak, jak się wydaje, głównie za sprawą utożsamiania praw i mechanizmów ekonomicznych z zapisami artykułów, ustępów, paragrafów i punktów. Niestety, tak to bywa, gdy przepis aktu prawnego jest rezultatem merytorycznych kompromisów, na które nakładają się dodatkowe starania prawników o ich legislacyjną spójność, nic już nie mówiąc o tzw. lobbingu ze strony zainteresowanych przedsiębiorstw. Rodzi to z reguły rozwiązania ułomne, nielogiczne, niezharmonizowane i trudno interpretowalne albo skutkuje brakiem jakichkolwiek rozwiązań. Bezsporną sprawą jest jednak to, że taka sytuacja szkodzi działaniom podejmowanym w imię interesu publicznego, który i tak jest wielokrotnie niewłaściwie eksponowany i broniony przez organy władzy publicznej.

Wyspecyfikowane dylematy nie obejmują wszystkich problemów. Jest też wiele innych, być może dla regulacji ważniejszych. Dlatego potrzebna jest szeroka dyskusja, wzbogacająca wiedzę fachową, wzmacniająca zarazem podstawy i motywacje skutecznego działania regulacyjnego. Taka dyskusja, być może, doprowadzi do konkluzji o potrzebie zmiany paradygmatów regulacji, czyli o nowych wzorcach postępowania regulacyjnego. To trudne wyzwanie, trzeba będzie bowiem przezwyciężyć dotychczasowe wyobrażenia i przekonania o istocie regulacji, jej mechanizmach i narzędziach, poprzez podważenie ich zasadności. Potrzebna jest odwaga w wyborze innego niż dotychczas myślenia i postrzegania spraw, a także konceptualna otwartość na innowacje. Nie należy przy tym zapominać, że pozytywne skutki działań regulacyjnych, co potwierdzają doświadczenia międzynarodowe, mogą się ujawnić dopiero po kilku latach. Nie oznacza to jednak, że działalność regulacyjna nie mogłaby podlegać jednocześnie postępującej liberalizacji i tworzeniu obszarów większej swobody dla inicjatywy przedsiębiorców.

Obecnie rysuje się możliwość wdrożenia zasad rynkowej konkurencji w podsektorze wytwarzania energii elektrycznej. Byłoby to niewątpliwie remedium na rosnące koszty. Trzeba to jednak starannie przygotować, co wymaga zarówno czasu, jak i współdziałania na najwyższych szczeblach administracji rządowej. Opracowany w Urzędzie Regulacji Energetyki tzw. System Opłat Kompensacyjnych dla wytwórców objętych KDT<sup>16</sup>, jest warunkiem, jak się wydaje, koniecznym, ale niewystarczającym. Niezbędne jest także opracowanie szczegółowych zasad funkcjonowania obrotu energią elektryczną, stworzenie infrastruktury prawno-instytucjonalnej oraz infrastruktury rozliczeniowo-

---

<sup>16</sup> Podstawą tzw. KDT były poniesione przez wytwórców energii w latach 1994–1998 nakłady na inwestycje modernizacyjne, głównie zaś — ekologiczne. Dla umożliwienia ich finansowania kredytami bankowymi Polskie Sieci Elektroenergetyczne (PSE SA) zawarły z wytwórcami kontrakty długoterminowe (KDT), zobowiązując się do odbioru energii i mocy po z góry określonych cenach, z reguły w długim okresie. W ten sposób zakontraktowano ok. 70% zużywanej w kraju energii elektrycznej, a w pojedynczych przypadkach horyzont czasowy KDT przekroczył 2020 rok.

-pomiarowej. Wypracowane rozwiązania muszą mieć charakter systemowy, w wielu przypadkach — strategiczny i wieloletni, związany z istotnymi zmianami strukturalnymi, likwidacją przestarzałych mocy wytwórczych itp., co oznacza konieczność nadania im charakteru programu rządowego, wspartego legislacyjnie poprzez ustawy sejmowe.

Druga część artykułu ukaże się w numerze 3 „Ekonomii”.

### **A b s t r a c t**

**A**

#### **The foundations and problems of regulation of the power industry (part 1)**

Regulation and the power industry are two increasingly often associated concepts. The first one means the supervision of the state, the second is one of the most important sectors of the economy. Regulation in the power industry is the reconciliation of the interests of power enterprises with the interest of the receivers who must use energy. Reconciliation of these contradictory interests is quite a task. Its realization is entrusted to the so-called regulator, a specially appointed organ of the state administration with special rights and autonomy. The legal foundations for undertaking actions of this kind in Poland were created by the Energy Law enacted on the 10th April 1997. The article discusses both the questions of the legal-institutional foundations as well as the effects of applying Polish regulation solutions. A special place was taken by tariffing, that is, the use by the regulation organ of the possibility of influencing the establishment of prices in energy enterprises by connecting the price with the cost accepted by the regulator who must also take into consideration also the possibility of making real the payments of the final receivers. In the final part reflections were formulated referring to successes and failures which took place in the process of implementation of the idea of marketization of Polish energy monopolies which served the authors to formulate proposals of changes in the principles of regulation and its tools, which is dealt with in the next part of the article in the third number of “Ekonomia”.