

REGULACJA RYNKU ENERGII ELEKTRYCZNEJ

mgr inż. Sylwester Laskowski / ENERGA-OPERATOR S.A.

Energetyka jest specyficzną częścią gospodarki. W znacznym obszarze działa na zasadach monopolu naturalnego (przedsiębiorstwa sieciowe) i siłą rzeczy nie jest poddawana mechanizmom rynkowej regulacji. Ze względu na strategiczne znaczenie oraz znaczny wpływ na funkcjonowanie całej gospodarki, a także potrzeby bytowe ludności, rządy wielu krajów dążyły bądź też dążą do wypracowania zasad, które stworzą w tym sektorze substytut konkurencji. Takie wpływanie państwa na zachowanie przedsiębiorstw, którego celem jest osiągnięcie przez nie większego poziomu efektywności, a tym samym ochrona odbiorców przed nadmiernym wzrostem cen, określane jest mianem regulacji.

Poddanie energetyki działaniom mechanizmów konkurencji w każdym z państw odbywało się stopniowo i objęło różne formy. Rozciągnięcie w czasie wdrażania zasad regulacyjnych było podyktowane koniecznością stworzenia odpowiednich ram prawnych i regulacyjnych. Również w Polsce, gdzie historia regulacji energetyki nie jest długa, proces tworzenia mechanizmów substytuujących rynek wprowadzany był stopniowo i w dalszym ciągu nie jest etapem zamkniętym, podlegając różnego typu modyfikacjom.

POSKROMIENIE MONOPOLU

„Regulacja – stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców”¹.

Ogólna dostępność energii elektrycznej, pojmowanie jej jako dobra społecznego w konfrontacji ze zróżnicowaniem sił oddziaływania konsumentów oraz dostawców, sprzedawców oraz wytwórców energii elektrycznej sprawia, iż konieczne jest stosowanie przez państwo specjalnego nadzoru nad tą dziedziną gospodarki. Powyższe, a także wpływ zmian cenowych nośników energetycznych na ogólny stan gospodarki, poprzez oddziaływanie np. na poziom inflacji, niesie za sobą konieczność umożliwienia wpływu państwa na przedsiębiorstwa za pomocą organów nadzorczych, właścicielskich, a przede wszystkim uregulowań prawnych.

Ogólny poziom nadzoru i kontroli wynika z wielu czynników i rozwiązań ustrojowych, służących realizacji doktryn polityki gospodarczej państwa. Do podstawowych rozwiązań ustrojowych można zaliczać wszystkie uregulowania prawne (ustawy, dyrektywy unijne) oraz szczegółowe założenia rządowe, np. dokumenty traktujące o założeniach polityki energetycznej Polski.

1 Art. 3 pkt. 15 ustawy Prawo energetyczne.

Streszczenie

Niniejszy artykuł jest próbą wyjaśnienia istoty regulacji, zawiera jej definicję oraz podstawowe cechy, które stanowić powinny o jej skuteczności. Zawarto w nim charakterystykę monopolu naturalnych jako tych obszarów, gdzie kontrola państwa jest konieczna i nieunikniona.

Kolejnym aspektem poruszonym w opracowaniu są kryteria, które powinny charakteryzować prawidłowo funkcjonujący, sprawny i efektywny system regulacji. Ich dochoowanie skutkuje bowiem wzrostem zaufania do działań regulatora. Nie sposób także pominąć kwestii niezależności. Jest ona wciąż przedmiotem dyskusji pomiędzy zainteresowanymi stronami. Instytucje i środowiska domagające się

niezależności regulatora nie są do końca zgodne i przekonane, czy jest to możliwe do osiągnięcia w poszczególnych krajach. Nie ma ściśle określonej wykładni tego pojęcia w stosunku do regulatorów, ale można wyróżnić elementy, które zdecydowanie powinny cechować działania regulatora, aby nie był posądzony o brak niezależności.

Ostatnim zagadnieniem wymienionym w opracowaniu jest przedstawienie i scharakteryzowanie dwóch podstawowych systemów regulacyjnych. Analizie poddano system oparty na regulacji stopy zwrotu z kapitału, zwany regulacją kosztową, oraz system oparty na określaniu pewnego pułapu cen wg formuły RPI – X, nazywany regulacją bodźcową.

Przedsiębiorstwa dystrybuujące energię elektryczną siłą rzeczy działają w warunkach monopolu naturalnego, posiadając przez to większe możliwości do generowania nieuzasadnionych zysków w przypadku braku jakiegokolwiek kontroli. Dlatego też w krajach urynkowionych, do których po przemianach ustrojowych należy również Polska, bardzo ważną rzeczą jest równoważenie sił przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców. Można stwierdzić, iż regulacja jest swoistą ingerencją państwa w zasady rządzące gospodarką. Ingerencja ta sprowadza się do sprawowania nadzoru, kontroli działalności oraz określenia reguł zachowań przedsiębiorstw działających w ramach monopolu naturalnych poprzez uregulowania prawne (ustawy, dyrektywy) oraz instytucjonalne (Urząd Regulacji Energetyki).

Celem regulacji jest przeciwdziałanie organów państwa dążeniom przedsiębiorstw działających w ramach monopolu do osiągania ponadprzeciętnych, nieuzasadnionych zysków kosztem, w tym przypadku, odbiorców energii elektrycznej.

Dokonane w ostatnim czasie przekształcenia w ramach przedsiębiorstw energetycznych, polegające na rozdzieleniu w strukturach działalności mającej znamiona konkurencji (obróć oraz wytwarzanie energii elektrycznej) oraz działalności funkcjonującej w ramach naturalnych monopolu (przesyłanie i dystrybucja energii elektrycznej), spowodowało swego rodzaju zawężenie obszaru regulowanego w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Regulacja jest wprowadzeniem pewnego rodzaju obostrzeń (zasad) mających na celu zbliżenie działalności monopolistycznej do uwarunkowań rynkowych. Nie ma w tym przypadku oddziaływania bezpośredniej konkurencji na zachowania przedsiębiorców, jednakże stosowane zasady mają wspomagać działanie i rozwój przedsiębiorstw poprzez oddziaływanie na wysokość cen, z czym ściśle związane są wielkości osiągniętych przychodów.

Można zaryzykować stwierdzenie, iż już w art. 1 ust 2 ustawy Prawo energetyczne jest wskazanie na konieczność funkcjonowania zasad regulacyjnych oraz ich celu. Stanowi on bowiem: „Celem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolu, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów”.

Szczególnie grupa celów, takich jak rozwój konkurencji, przeciwdziałanie skutkom naturalnych monopolu oraz ochrona interesów odbiorców, wskazuje na konieczność działań regulacyjnych. Łączna analiza tej grupy celów ustawy ma swe uzasadnienie w aksjomacie, iż najskuteczniejszym narzędziem ochrony interesów odbiorców jest rozwój konkurencji i ograniczanie skutków monopolu, prowadzące do obniżania kosztów i cen. W części tylko, obejmującej działalność za pomocą sieci, monopol ma charakter naturalnego².

W ustawie Prawo energetyczne oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych znalazło się kilka instrumentów służących promowaniu konkurencji i ochronie przed skutkami monopolu, zaliczyć do nich można:

- powołanie instytucji regulatora (Urząd Regulacji Energetyki)
- uprawnienia koncesyjne prezesa URE
- wymóg przedstawienia przez przedsiębiorstwa „sieciowe” taryf do zatwierdzenia.

SUBSTYTUT KONKURENCJI W OBSZARACH MONOPOLI

Regulacja – jak wskazano wcześniej – jest rodzajem interwencjonizmu państwowego w obszar działań przedsiębiorstw, poprzez ściśle określone zasady i instytucje, przy zastosowaniu narzędzi tworzących system regulacyjny. Te działania coraz częściej wykorzystywane są wówczas, gdy zawiodą mechanizmy rynkowe, służące zrównoważeniu popytu i podaży w ekonomicznie uzasadnionym rozkładzie korzyści i kosztów. Mechanizmy te również wykorzystywane są, gdy zachodzi konieczność ochrony interesu publicznego, który nie poddaje się weryfikacji rynkowej³.

W szczególności dotyczy to m.in. sektora elektroenergetycznego, który jest obszarem silnie wpływającym na życie społeczeństwa i funkcjonowanie gospodarki państwa. Wynika to z faktu, iż energia elektryczna w każdym rozwiniętym kraju odgrywa szczególną rolę i jest podstawowym źródłem zaspokajania potrzeb egzystencjalno-funkcjonalnych. Ze względu na strategiczne znaczenie produktu, jakim jest energia elektryczna i usługa

2 Baehr J., Stawicki E., Antczak J., Prawo energetyczne, Komentarz, Zakamycze 2003.

3 Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., Regulacja energetyki w Polsce, Warszawa – Toruń 2001, s. 12.

jej dostarczania, przez wiele lat obszar ten był pod ścisłą kontrolą państwową i działał w strukturach monopolu naturalnego. Korzenie tych monopolii sięgają czasów, gdy rodziły się struktury sektora energetycznego i jego rozwój. Związane one są także z ustanawianiem wyłączności po stronie podaży świadczenia usług połączonych z dostawą energii⁴.

Obecnie, zgodnie z dążeniem państw członkowskich UE do liberalizacji rynku energetycznego, oczekiwane są i realizowane działania zmierzające do poddania działaniu konkurencji jak największego obszaru związanego z energią elektryczną lub też, tam gdzie nie ma takiej możliwości, ścisłego określenia zasad regulacyjnych, będących substytutem rynku.

Można zauważyć, iż regulacja przybierająca różne formy funkcjonuje niemal od początku istnienia sektora energetycznego. Wynika to z faktu dostrzeżenia przez organy władzy wartości, jaką przedstawia sobą energia elektryczna dla społeczeństwa i gospodarki.

Istnienie i kultywowanie przez władzę monopolu naturalnego było przez długi okres uważane za coś oczywistego i optymalnego dla całej gospodarki. Funkcjonował pogląd, że taka praktyka ma charakter obiektywny. Usprawiedliwiano ją brakiem konkurencji w sektorze. Jednakże brak konkurencji rodził wiele negatywnych konsekwencji, zarówno dla tych sektorów, jak i całej gospodarki. W energetyce najistotniejszymi konsekwencjami były: brak przymusu racjonalizacji działań w sektorze, czyli brak skutecznego mechanizmu efektywnej alokacji kapitału i pracy, oraz – przede wszystkim – stosowanie charakterystycznego dla monopolu dyktatu cenowego, przenoszącego wszelkie skutki takiego gospodarowania na finalnych odbiorców (także w sytuacjach funkcjonowania cen urzędowych)⁵.

Występowały także inne niekorzystne zjawiska. Chęć wyeliminowania lub zapobieżenia im doprowadziła do zmian w odbieraniu monopolii w ówczesnym kształcie. Jako przykład negatywnych konsekwencji mogą tu służyć kryzysy energetyczne oraz drastyczny wzrost cen paliw i energii (okres tzw. szoku naftowego z lat 70.). Nie bez znaczenia były także tezy o katastrofalnie eksploatowanych zasobach paliw konwencjonalnych, postrzeganie sektora energetycznego jako bariery wzrostu gospodarczego oraz braku skutecznych narzędzi służących ochronie interesów konsumentów. Zmiany, jakie wymuszały taki stan rzeczy, musiały być oparte na silnych i stabilnych fundamentach, wykorzystujących autorytet i zasoby instytucjonalne państwa.

Władze wielu państw zdecydowały się na odejście od sztywnego monopolu, wprowadzając tam, gdzie to możliwe, zasady konkurencji rynkowej. Tam, gdzie nie było i nie jest możliwe wdrożenie zasad rynkowych, zaczęto wykorzystywać narzędzia i rozwiązania formalnoprawne, określone mianem regulacji. Regulacja z założenia ma stanowić substytut konkurencji w obszarach monopolii.

W obszarach podlegających regułom konkurencji efektywność przedsiębiorstw na nich występujących jest wymuszona przez chęć osiągnięcia określonych zysków. Osiągnięcie przewagi konkurencyjnej jest celem większości podmiotów gospodarczych. Im szybciej zostanie ona osiągnięta, tym przedsiębiorstwo osiągnie większe zyski początkowe. Siłą rzeczy (w przypadku braku dalszego rozwoju) przewaga ta ulegnie likwidacji, a chęć utrzymania się na rynku będzie skutkowałą dzieleniem się z konsumentami wcześniej wypracowanymi zyskami. O efektywnej konkurencji można mówić wtedy, gdy żadna z firm nie jest w stanie uzyskiwać ponadprzeciętnych zysków (cen) bez utraty udziału w rynku, a jedyną możliwością osiągnięcia większych zysków jest redukcja kosztów. Idea takiego działania legła u podstaw demonopolizacji sektora energetycznego i wprowadzenia zasad konkurencji. Z oczywistych powodów nie można wprowadzić mechanizmów konkurencyjnych do całego sektora energetycznego. Nie ma bowiem racjonalnego i ekonomicznego uzasadnienia dopuszczanie do funkcjonowania wielu podmiotów dystrybuujących towar, jakim jest energia elektryczna, gdyż każde z tych przedsiębiorstw musiałoby tworzyć własną infrastrukturę sieciową, z czym związany byłby oczywisty rozrost kosztów funkcjonowania. Obszary, w których wprowadzane są zasady konkurencji (a więc ograniczana jest regulacja), to wytwarzanie i obrót energią elektryczną. W przypadku przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej skuteczna ochrona konsumentów przed nieefektywnymi działaniami przedsiębiorstw może się odbywać jedynie z wykorzystaniem mechanizmów, na których strażą stoi organ regulacyjny. Docelowym modelem sprawowania nadzoru nad obszarem energetyki jest zastosowanie połączonych mechanizmów rynkowych oraz regulacji obszarów objętych monopolem naturalnym.

4 Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., op. cit. s. 13.

5 Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., op. cit. s. 13.

DOBÓR ZASAD A NIEZALEŻNOŚĆ REGULATORA

Podstawową kwestią tworzenia systemu regulacji w państwie jest wyznaczenie ram działania ustawodawcy przy konstruowaniu rozwiązań prawnych, tak aby system funkcjonował sprawnie i efektywnie.

Dobrze opracowane i stosowane zasady regulacji mają przede wszystkim służyć osiągnięciu takich celów, jak:

- ochrona odbiorców energii elektrycznej przed nieuzasadnionym, zawyżonym poziomem cen za świadczone usługi
- stymulowanie przedsiębiorstw regulowanych do działań mających na celu racjonalizowanie kosztów działalności, poprzez „wymuszanie” zwiększonej efektywności (działanie to przejawia się przede wszystkim na etapie zatwierdzania stawek opłat poprzez określanie modelowych kosztów działalności)
- zapewnienie odpowiedniego poziomu jakości energii elektrycznej i świadczonych usług
- wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Dobrze funkcjonujący organ regulacyjny powinien przede wszystkim cechować się:

- stabilnością podejmowanych działań i decyzji
- obiektywizmem
- przewidywalnością
- przejrzystością.

Kierowanie się przez regulatora powyższymi zasadami może skutkować zwiększeniem zaufania do jego działań, zarówno ze strony uczestników systemu (odbiorcy, dostawcy), jak i tych podmiotów, które są zainteresowane inwestycjami w sektor energetyczny. Dochowanie powyższych zasad jest w szczególności utrudnione z uwagi na to, iż w pewnych przypadkach mogą występować zakusy rządów do wpływania na decyzyjność organu regulacyjnego. W tym celu – jak to zostało wykazane powyżej – ustawodawcy poszczególnych krajów wprowadzają uregulowania służące jak najdalej posuniętej niezależności regulatora, aby zmienne czynniki polityczne nie miały na niego wpływu.

Problem niezależności regulatora jest wciąż przedmiotem dyskusji pomiędzy zainteresowanymi stronami. Nawet instytucje i środowiska głoszące oraz domagające się niezależności regulatora nie są do końca zgodne i przekonane, czy postulat ten jest możliwy do osiągnięcia. Rządy państw z dużą niechęcią wyzbywają się prawa do kontroli politycznej nad działaniami regulatorów, gdyż zdecydowana większość podejmowanych przez nich decyzji ma bezpośredni wpływ na społeczeństwo w postaci zwiększonych kosztów funkcjonowania. Wracając do meritum sprawy, należy zauważyć, iż w poszczególnych krajach, środowiskach i instytucjach istnieją rozbieżności co do samej zasady niezależności. Nie ma ściśle określonej wykładni tego pojęcia w stosunku do regulatorów, ale można wyróżnić elementy, które zdecydowanie powinny cechować działania regulatora, aby nie był posądzony o brak niezależności. Do działań tych zaliczyć należy:

- oddzielenie i uniezależnienie od czynników politycznych (sił rządzących)
- zachowanie odpowiedniego dystansu do poszczególnych uczestników systemu, tj. przede wszystkim konsumentów i przedsiębiorstw energetycznych
- niezależność instytucjonalna, rozumiana jako wyodrębniony organ finansowany ze źródeł określonych w ustawie (np. koncesje) przez uczestników systemu; pod tym pojęciem należy także rozumieć np. odrębne zasady wynagradzania pracowników.

Z powodu dysproporcji w sile oddziaływania na siebie przedsiębiorstw energetycznych i klientów, regulator z założenia sprawuje zdecydowanie większy „nadzór” nad działaniami przedsiębiorstw energetycznych. Dzięki temu może realizować takie cele, jak:

- ochrona konsumentów przed niepożądanymi działaniami przedsiębiorstw energetycznych działających w ramach monopolu naturalnego
- promocja efektywności ekonomicznej w celu zmniejszenia oddziaływania kosztowego na ceny świadczonych usług
- ochrona kapitału inwestorów (w szczególności prywatnych) przed wpływami decyzji polityczno-gospodarczych rządów.

Regulacja przedsiębiorstw energetycznych jest procesem skomplikowanym z powodu wielu uwarunkowań wewnętrznych (sektorowych) i zewnętrznych (politycznych). Trzeba zauważyć, iż naturalnym dążeniem ekip

rzządzających jest umożliwienie sobie wpływania na decyzje regulatora, w szczególności gdy dotyczą one cen za świadczone usługi. Niejednokrotnie w historii chociażby regulacji polskiego sektora elektroenergetycznego wydawane przez regulatora decyzje nie były oparte wyłącznie na przesłankach ekonomicznych czy efektywnościowych, ale progospodarczych, dotyczących np. wpływu wzrostu cen energii i usług na ogólny poziom inflacji. Można stwierdzić, że sztuczne zaniżanie cen i stawek za świadczone usługi wiązało się z określonymi konsekwencjami finansowymi dla regulowanych przedsiębiorstw. Ponieważ przedsiębiorstwa te były podmiotami państwowymi, działanie takie w pierwszej fazie regulacji nie niosło za sobą komplikacji w postaci spraw sądowych. Wraz z postępującą liberalizacją i prywatyzacją przedsiębiorstw należy się liczyć z możliwością braku przyzwolenia właścicieli przedsiębiorstw na działania, które z założenia będą miały charakter polityczny. Należy przy tym zaznaczyć, iż w rozwijającym się polskim systemie regulacji na przestrzeni ostatnich lat widać znaczące ograniczenie wpływów politycznych na podejmowane decyzje.

Zagwarantowanie przez państwo czytelnych zasad funkcjonowania regulatora, jego braku podatności na doraźne potrzeby polityczne, jest warunkiem koniecznym do przyciągnięcia prywatnych inwestorów, którzy nie będą obawiali się o losy poczynionych przez siebie inwestycji. Jest to tym bardziej obciążone ryzykiem, że inwestycje w sektor energetyczny są inwestycjami długoterminowymi, zarówno pod względem wykonawstwa, jak i eksploatacji. Jeśli inwestorzy poruszają się w stabilnym i jasnym otoczeniu regulacyjnym, ich decyzje obciążone są mniejszym ryzykiem, a koszt zaangażowanego kapitału jest zdecydowanie niższy.

Jednak z powodu na możliwości wystąpienia różnych zmian w otoczeniu, zarówno rynkowych, jak i technologicznych, działania regulatora muszą być na nie czułe i wyważone.

W prawidłowo funkcjonującym systemie regulacyjnym powinny istnieć ograniczenia, zarówno czynników politycznych wpływających na regulatora, jak i samego organu regulacyjnego. Istotnym aspektem bowiem jest to, aby ramy działania regulatora i swoboda decyzyjna uniemożliwiały podejmowanie arbitralnych, niczym nieograniczonych i nieodwołalnych decyzji.

W związku z powyższym konieczne jest określenie pewnego rodzaju swobody decyzyjności regulatora. Zakres uprawnień regulatorów w poszczególnych krajach i obszarach regulacyjnych (sektorach gospodarki) się różni. Spotyka się systemy regulacyjne oparte na bardzo dużej swobodzie decyzyjnej regulatora, np. w USA, lub też takie, w których regulacje wdrażane są poprzez wiele unormowanych rozwiązań prawnych, ograniczających zakres swobody. Zdecydowana większość spotykanych rozwiązań regulacyjnych umiejscowiona jest pomiędzy skrajnymi przykładami.

Najważniejszym aspektem jest określenie swobody decyzyjnej poprzez wskazanie kompetencji poszczególnych instytucji, która zminimalizuje możliwość wystąpienia nadużyć. Naturalną konkluzją jest stwierdzenie, iż nie można powierzyć roli regulatora ministrom, gdyż w żaden sposób nie uniknie się wpływów polityki. Dodatkowo, z powodu stosowanych w większości krajów systemów wynagradzania służby publicznej, nie byłoby możliwości utrzymania wysoko wykwalifikowanej kadry specjalistów. Idealnym rozwiązaniem jest więc powołanie instytucji charakteryzującej się autonomią instytucjonalną i po części finansową, z zagwarantowaną kadencyjnością urzędu. Utworzenie niezależnego organu regulacyjnego (urzędu) jest utrudnione w państwach, które charakteryzują się małą tradycją niezależności instytucji publicznych.

Reasumując, gwarancją uznania regulatora jako instytucji silnej i wiarygodnej jest jego:

- niezależność
- odpowiednie odizolowanie od nacisków politycznych
- określenie obiektywnych i jasnych zasad funkcjonowania
- poddanie rygorom odwoławczym.

DWA BIEGUNY, CZYLI ANALIZA CZY PROGNOZA KOSZTÓW

Najbardziej rozpowszechnionymi systemami regulacyjnymi, szeroko opisywanymi w literaturze i podlegającymi wielu analizom, są:

- system oparty na regulacji stopy zwrotu z kapitału, tzw. regulacja kosztowa
- system oparty na określaniu pewnego pułapu cen wg formuły $RPI - X$, nazywany regulacją bodźcową⁶.

Źródeł metody regulacyjnej opartej na kosztach należy szukać w USA, gdzie system regulowania prywatnych przedsiębiorstw energetycznych oparty jest na wieloletnich doświadczeniach. Specyfiką kultury przedsiębiorczości w Stanach Zjednoczonych jest przywiązanie i poszanowanie własności prywatnej oraz otoczenie jej szczególną ochroną. Ma to także odzwierciedlenie w założeniach funkcjonującego systemu regulacji, w którym to kluczową rolę odgrywa zasada wynagradzania zainwestowanego kapitału poprzez gwarancję zwrotu poniesionych nakładów oraz związaną z nią określoną stopę zwrotu, zachęcającą inwestorów do dalszej działalności, a także jej rozszerzania. Należy jednak zauważyć, iż takie bezkrytyczne zagwarantowanie właścicielowi określonej stopy zwrotu z kapitału nie do końca jest zgodne z przyjętym w większości krajów założeniem obrony odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen. W sytuacji, gdy właściciel ma zagwarantowany poziom przychodów (zysku), nie leży w jego interesie dbałość o zwiększanie poziomu efektywności przedsiębiorstwa. Sytuacja ta dotyczy zarówno kosztów działalności przedsiębiorstwa (koszty operacyjne), jak i poziomu nakładów inwestycyjnych. W skrajnych przypadkach taka polityka regulacyjna może doprowadzić do znaczącego przeinwestowania i niepotrzebnego, ponadstandardowego podnoszenia norm jakościowych obsługi. Siłą rzeczy, taki układ powoduje brak bodźców skłaniających przedsiębiorstwa do redukcji kosztów, a co za tym idzie generowania dodatkowej korzyści dla odbiorców w postaci spadku cen usług. Mimo że zyski danego przedsiębiorstwa nie przekraczają dozwolonej i zaakceptowanej przez regulatora wielkości, to w wyniku zagwarantowania przeniesienia prawie wszystkich kosztów działalności oraz braku wiedzy regulatora, jaki jest ich efektywny poziom, posiada on ograniczone możliwości egzekwowania ich redukcji. Brak wiedzy o poziomach efektywności przedsiębiorstw sektora powoduje, że regulator dodatkowo stoi przed problemem możliwości wystąpienia (w wyniku zbyt rygorystycznej polityki regulacyjnej) niedoinwestowania, a przez to obniżenia standardów jakościowych obsługi i bezpieczeństwa dostaw.

Ten rodzaj regulacji sprowadza się w istocie rzeczy do szczegółowego nadzoru nad kosztami i zyskiem przedsiębiorstw. Regulacja kosztowa wykorzystuje w swoich analizach informacje o rzeczywistych kosztach historycznych i wymaga od regulatora ich wnikliwej weryfikacji.

Z założenia regulacja kosztowa zapewnia przedsiębiorstwu przenoszenie w cenach kosztów operacyjnych, amortyzacji i zwrotu z zaangażowanego kapitału. W przypadku wystąpienia zjawisk zewnętrznych, powodujących wzrost kosztów działalności, przedsiębiorstwo może wnioskować o podwyżkę. Mając na względzie wspomnianą wadę regulacji kosztowej, polegającą na braku dostatecznej wiedzy co do poziomu efektywności, regulator w celu wymuszenia jej poprawy stosował wyrwykowe kontrole, które miały dać odpowiedź co do zasadności inwestycji. W tym przypadku jednak nie do końca mógł wpływać na procesy inwestycyjne przedsiębiorstw, ponieważ zawsze występuje tzw. asymetria informacyjna. Przedsiębiorstwo zawsze będzie stało na pozycji uprzywilejowanej co do wiedzy z zakresu polityki inwestycyjnej czy działalności operacyjnej. Regulator nigdy nie będzie posiadał takiej wiedzy o firmie i jej kosztach, jak zarządzający przedsiębiorstwem. Regulator, próbując wymusić na przedsiębiorstwie zwiększenie efektywności, może zastosować tzw. opóźnienie regulacyjne, polegające na jak najdłuższym odwlekaniu decyzji dotyczącej wzrostu cen. W takiej sytuacji przedsiębiorstwo, mając na uwadze pogarszający się z każdym dniem wynik, będzie samo dążyło do ograniczenia kosztów działalności. Można zaryzykować stwierdzenie, że regulacja kosztowa z wykorzystaniem mechanizmu opóźnienia regulacyjnego jest metodą prowadzącą w ostateczności do ograniczenia kosztów i poprawy efektywności. Należy jednak pamiętać, iż w przypadku zastosowania tego mechanizmu w stosunku do przedsiębiorstw efektywnych może to spowodować osiągnięcie efektu odmiennego od zakładanego, tzn. pogorszenie warunków świadczonych usług, a w konsekwencji konieczność stosowania w późniejszym okresie ponadprzeciętnego wzrostu cen. Stosowanie metody opóźnienia regulacyjnego wymaga od regulatora dużego wyczucia chwili, w której podejmowane decyzje będą powodowały rzeczywiste pogorszenie się warunków działalności przedsiębiorstw.

Drugi z wymienionych na wstępie tego rozdziału systemów regulacji, tj. regulacja bodźcowa, powstał w wyniku analizy metody kosztowej i niekiedy nazywany jest ucywilizowaną formą opóźnień regulacyjnych. U podstaw tego systemu leży system zachęt i kar, które mają wymuszać na przedsiębiorstwach regulowanych zachowania oczekiwane przez regulatora.

W regulacji bodźcowej stosowanej w Polsce zasadniczym elementem jest stosowanie tzw. okresów regulacyjnych oraz rezygnacja z corocznej kontroli kosztów. Po upływie okresu regulacyjnego, trwającego minimum 3–5 lat, przeprowadzany jest tzw. przegląd regulacyjny. Na podstawie tego przeglądu określone są warunki brzegowe na następny okres regulacyjny. Szczegółowej kontroli podlegają w nim prognozy kosztów, projekcje przychodów, wielkości sprzedaży oraz dostaw energii i mocy. Po określeniu warunków brzegowych regulator



określa ścieżkę maksymalnych wzrostów (zmian) w kolejnych taryfach przedsiębiorstwa (w ramach okresu regulacyjnego). Warunkiem brzegowym przy określeniu tempa zmian jest formuła $RPI - X$, gdzie RPI to poziom inflacji (indeks wzrostu cen detalicznych), a X to zakładana (oczekiwana) przez regulatora poprawa efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa. Formuła ta nosi nazwę pułapu cenowego⁷.

Zasadniczą zaletą tej regulacji jest prawo przedsiębiorstwa do zachowania zysków z poprawy efektywności w poszczególnych okresach pomiędzy przeglądami regulacyjnymi. Wydłużenie okresu regulacji zwiększa dążenie przedsiębiorstw do poprawy efektywności. Dodatkowo korzyściami, jakie osiągnie przedsiębiorstwo poprzez zwiększenie efektywności, dzieli się ono z odbiorcami w następnym okresie regulacji. Nie byłoby bowiem żadnej zachęty ze strony regulatora, gdyby całość wypracowanego zysku była przenoszona na odbiorców. Przedsiębiorstwa nie miałyby bowiem żadnego interesu w poprawie efektywności działania.

Należy przy tym zaznaczyć, iż metoda ta wymaga także od regulatora prowadzenia ścisłej kontroli standardów jakościowych, które teoretycznie mogłyby zostać obniżone poprzez pogoń przedsiębiorstw za obniżką kosztów działalności w celu osiągnięcia założonych zysków. Firmy energetyczne mogą bowiem skłaniać się do odsuwania w czasie inwestycji odtwarzających majątek. Może to skutkować obniżeniem bezpieczeństwa i niezawodności pracy sieci, co w związku ze specyfiką branży energetycznej może mieć katastrofalne skutki, zagrażające bezpieczeństwu obywateli. Jako przykład warto przytoczyć sytuację, która miała miejsce w Wielkiej Brytanii w drugiej połowie XIX wieku. Wówczas to bowiem konkurencja pomiędzy przedsiębiorstwami dystrybucji gazu – w samym Londynie było ich 14 – doprowadziła do absurdalnie niskich kosztów działalności. Ich obniżenie odbywało się oczywiście kosztem stanu technicznego infrastruktury sieciowej, co miało wpływ na znaczną liczbę śmiertelnych zatruc gazem. Na kanwie tych doświadczeń władze Anglii, a w późniejszym czasie także innych państw, zaczęły baczniej przyglądać się działalności monopoli naturalnych i ingerować w ich poczynania. Firmy komunalne zaczęły wypierać z rynku prywatne firmy. Można powiedzieć, że były to początki obecnej regulacji monopoli.

Jak to zostało wcześniej zasygnalizowane, w metodzie regulacji pułapowej, po przeprowadzonym przeglądzie regulacyjnym, ustalany jest przez regulatora pułap przychodów, tzw. przychód regulowany, dla pierwszego roku regulacji. Określone zostają również współczynniki dla każdego następnego roku, według których przychód będzie indeksowany w kolejnych latach. W przeciwieństwie do metody zwrotu z kapitału, przedsiębiorstwo nie może dowolnie podnosić cen w przypadku ponoszenia zwiększonych kosztów działalności. Taki stan rzeczy implikuje konieczność podejmowania przez przedsiębiorstwo działań proefektywnościowych, w celu zapobieżenia negatywnym skutkom zmian kosztów. Dodatkowo, w związku z przyjęciem formuły $RPI - X$ i zastosowaniem jej do wszystkich podmiotów, wszelkie zmiany uwarunkowań zewnętrznych działalności dotyczą wszystkie firmy działające na rynku. Kolejnym aspektem działającym na korzyść tej metody jest fakt, iż w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo w okresie regulacyjnym dokona zdecydowanej poprawy efektywności i w konsekwencji tego obniży koszty działalności poniżej poziomu uznanego przez regulatora za uzasadniony, będzie czerpało z tego ponadprzeciętne zyski, które w całym okresie regulacji będą zachowane dla właściciela. Można powiedzieć, iż regulacja pułapowa wynagradza działania podejmowane w celu poprawy efektywności. Wysokość tzw. przychodu regulowanego określana jest na bazie uzasadnionych kosztów operacyjnych, amortyzacji oraz zwrotu z kapitału, a więc identycznie jak w przypadku regulacji kosztowej. Zasadniczą różnicą jest natomiast podejście do wysokości kosztów operacyjnych. W metodzie pułapowej nie są to bowiem każde koszty operacyjne, a modelowe koszty uzasadnione, czyli takie, które ponosiłoby w przyszłości hipotetyczne przedsiębiorstwo działające w sposób efektywny. Koszty uzasadnione są określane przez regulatora na podstawie danych historycznych oraz wypracowanych modeli ekonometrycznych, sprowadzających wszystkie przedsiębiorstwa do jednego pułapu, tj. umożliwiające ich porównywalność. Istotnym elementem regulacji pułapowej jest określenie długości okresu regulacyjnego, który ma istotny wpływ na motywację przedsiębiorstwa do obniżki kosztów oraz podział korzyści między odbiorców a właściciela. Oczywiście jest, że z punktu widzenia przedsiębiorstwa, którego kierownictwo widzi możliwość podjęcia działań mających na celu poprawę efektywności, najbardziej pożądane jest określenie jak najdłuższego okresu regulacji. W tym czasie bowiem przedsiębiorstwo będzie mogło czerpać korzyści z poprawy efektywności i jednocześnie oddać w czasie konieczność dzielenia się nimi z konsumentami.

W polskim systemie regulacyjnym to na prezesie URE spoczywa obowiązek określenia m.in. długości okresu regulacyjnego. Do zakresu działania prezesa URE należy ustalanie:

- współczynników korekcyjnych, określających projektowaną poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa energetycznego oraz zmianę warunków wykonywania przez to przedsiębiorstwo danego rodzaju działalności gospodarczej
- okresu obowiązywania taryf i współczynników korekcyjnych
- wysokości uzasadnionego zwrotu z kapitału⁸.

Głównym założeniem formuły pułapowej jest obniżenie zależności koszty – cena. Jednak trzeba mieć na uwadze, że zbyt drastyczne zerwanie tych relacji może doprowadzić do dwóch skrajnych sytuacji, tj.:

- gdy nastąpi niedopuszczalne pogorszenie sytuacji finansowej właścicieli, doprowadzając w konsekwencji do zaniechania inwestycji
- przedsiębiorstwa będą uzyskiwały nadmierne, niczym nieuzasadnione zyski, przez co regulator może spotkać się z zarzutem braku należytej ochrony interesów odbiorców.

Poszukiwania optymalnych rozwiązań regulacyjnych prowadzą do opracowywania różnych metod pośrednich. Taką metodą jest z pewnością metoda regulacji porównawczej, która opiera się na opracowaniu systemu miar i wskaźników umożliwiających porównanie ze sobą różnych firm z sektora i w efekcie odpowiednie wyznaczenie zindywidualizowanych parametrów poprawy efektywności ich funkcjonowania⁹. Regulacja cen poprzez porównanie kosztów przedsiębiorstw, które ze sobą nie konkurują (brak wpływu magicznej ręki rynku), stanowi imitację konkurencji, bowiem zamiast klienta, który na rynku konkurencyjnym wybiera produkt tańszy (o tej samej jakości), przedsiębiorstwo otrzymuje cenę odgórnie. Do czasu, gdy przedsiębiorstwo nie dostosuje swoich kosztów do otrzymanej ceny, nie będzie generowało zysków dla właściciela.

BIBLIOGRAFIA

1. Dyrektywa 96/92/EC Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie jednolitych zasad rynku energii elektrycznej, OJ EC Nr L 27, 30/01/1997, s. 20–29.
2. Dyrektywa 2003/54/WE dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca Dyrektywę 96/92/WE (Dz. Urz. WE L 176 z 15.07.2003).
3. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, Dz. U. nr 93, poz. 623 z dnia 29 maja 2007 r. z późniejszymi zmianami.
4. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2007 r., nr 50, poz. 331 z późniejszymi zmianami.
5. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. nr 173, poz. 1807 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. nr 89, poz. 625 z późniejszymi zmianami).
7. Baehr J., Stawicki E., Antczak J., Prawo energetyczne. Komentarz, Poznań 2001.
8. Baehr J., Stawicki E., Antczak J., Prawo energetyczne. Komentarz, Zakamycze 2003.
9. Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., Regulacja energetyki w Polsce, Warszawa – Toruń 2001.
10. Praca pod redakcją dr A. Dobroczyńskiej, Energetyka w Unii Europejskiej, Biblioteka Regulatora, Warszawa 2003.

8 art. 23 ust. 2 pkt. 3 lit. a), b) i c) ustawy Prawo energetyczne.

9 Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., op. cit. s. 31.