OSPODARKA NARODOWA

3
(127)
Rok XIII
marzec
2002

Andrzej SZABLEWSKI*

Konsolidacja a konkurencja na polskim rynku energii elektrycznej

Uwagi wstępne

Jednym z istotnych elementów wyłaniającego się obecnie kształtu rządowego programu umacniania bezpieczeństwa energetycznego kraju jest zapowiedź opracowania i sukcesywnego wdrażania programu szerokiej restrukturyzacji sektora energetycznego, z uwzględnieniem pionowej i poziomej konsolidacji przedsiębiorstw.¹ W programie tym jednocześnie zapowiada się opracowanie i realizowanie programu prywatyzacji sektora energetycznego, ale w sposób z jednej strony eksponujący konieczność zachowania znaczącego wpływu państwa na sprywatyzowane podmioty, z drugiej zaś zapewniający rozwój rynków konkurencyjnych energii elektrycznej i gazu. Niewątpliwie zapowiedzi konsolidacji ucieszą przedstawicieli sektora elektroenergetycznego, zwłaszcza zaś podsektora wytwarzania energii elektrycznej, którzy już dawno wywierali presję na dopuszczenie do pionowej i poziomej konsolidacji podmiotów tego sektora.

W tej sytuacji zasadne wydaje się wskazywanie na podstawowe zagrożenia związane z takim sposobem modyfikacji polityki restrukturyzacji. Punktem wyjścia moich rozważań jest pogląd, że w Polsce nie są jeszcze spełnione warunki do ekonomicznie zasadnej konsolidacji. Warunkami tymi są: działający rynek konkurencyjny, skuteczna, proefektywnościowa regulacja oraz zaawansowana prywatyzacja. W związku z tym formułuję tezę, którą szerzej uzasadniam w tym artykule, że dopuszczenie obecnie do konsolidacji w proponowa-

* Autor jest pracownikiem Instytutu Europejskiego w Łodzi i Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN w Warszawie.

¹ Opieram się tutaj na dokumencie pt. *[Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie rozpatrzonym przez Radę Ministrów w dn. 22 stycznia 2002 roku]*.

nych przez rząd formach, ułatwi dalsze hamowanie rozwoju konkurencji (poprzez terytorialny podział rynku i blokowanie dostępu do rynku nowym podmiotom) oraz utrudni efektywną regulację sektora.

Konsolidacja na świecie i w Polsce

Za największy sukces przeciwników kontynuowania prorynkowych reform sektora elektroenergetycznego uznać należy powrót do – zdawało się – rozstrzygniętego już dylematu, czy konsolidacja powinna poprzedzać prywatyzację czy też winna być elementem składowym prywatyzacji i dokonywać się pod presją rozwijających się konkurencyjnych i regulowanych rynków energii elektrycznej. Dla większości kadry sektora zawodowej elektroenergetyki konsolidacja jest pierwszą od lat okazją powrotu do tradycyjnej, pionowo i poziomo zmonopolizowanej struktury sektora elektroenergetyki, która nie tylko pozwoli na stosowanie przez ten sektor całego arsenału środków utrudniających rozwój efektywnych mechanizmów konkurencji i regulacji, ale także utrudni prywatyzację sektora.

Jeśli diagnoza ta jest prawidłowa to działania sektora na rzecz konsolidacji można uznać za zrozumiałe i do pewnego stopnia racjonalne, bo zgodne z krótkookresowym interesem sektorowym. Musi natomiast niepokoić, że w tej kwestii zarysował się już od pewnego czasu potężny sojusz prokonsolidacyjny, który obejmował zarówno przedstawicieli ustępującego niedawno rządu, jak i prominentnych przedstawicieli ówczesnej opozycji szykującej się do objęcia władzy. Niestety, dostateczną przeciwwagą dla tego sojuszu nie był przynajmniej do niedawna zarówno regulator energetyczny, który przecież w wielu innych krajach stanowi główną siłę dążącą do demonopolizacji albo powstrzymującą pęd do konsolidacji², ani też Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta odpowiedzialny za przeciwdziałanie monopolizacji gospodarki, który w tej kwestii od dawna zachowuje dostojne milczenie.

Wspólnym mianownikiem w argumentacji zwolenników konsolidacji państwowych przedsiębiorstw jest przekonanie, że konsolidacja jest zgodna ze światowymi trendami i że poprawi konkurencyjność krajowych przedsiębiorstw w stosunku do zagranicznych dostawców, którzy z chwilą akcesji Polski do UE pojawią się na polskim rynku. Warto więc szczegółowo rozważyć zasadność tego rodzaju argumentacji zwolenników konsolidacji, tym bardziej że na pierwszy rzut oka wydaje się ona bardzo przekonująca.

Niewątpliwie konsolidacja elektroenergetyki na świecie stanowi bardzo widoczne i znaczące dla przyszłego kształtu krajowych i międzynarodowych rynków energii elektrycznej zjawisko. Zjawisko to występuje także na euro-

² Ostatnie, publiczne wypowiedzi prezesa URE świadczą, że dostrzega on zagrożenia związane z pionową konsolidacją sektora. Przejawem rosnącego w Urzędzie Regulacji Energetyki krytycyzmu wobec konsolidacji jest artykuł [T. Kowalaka, *Quo vadis, sektorze?*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki 1/2002].

pejskim rynku, gdzie w wyniku fuzji, przejęć czy też udziału w prywatyzacji przedsiębiorstw elektroenergetycznych w poszczególnych krajach kształtują się na rynku europejskim prawdziwe giganty [szerzej: Haarmeyer, Tait, 2000; Allen 2000]. Prym wiedzie tutaj, EdF, posiadający już teraz ponad 100 000 MW mocy, a także szwedzki Wattenfall (oba koncerny są już obecne na polskim rynku) czy hiszpańska Endesa (ma również plany wejścia do Polski). W ostatnim okresie bardzo szybki proces konsolidacyjny dokonuje się w bezpośrednim sąsiedztwie rynku polskiego. Chodzi o elektroenergetykę niemiecką, w której poza ostatnimi dwoma bardzo spektakularnymi fuzjami w obrębie największych na rynku niemieckim firm elektroenergetycznych skutkujących powstaniem drugiego i trzeciego pod względem wielkości zainstalowanej mocy przedsiębiorstwa elektroenergetycznego w Europie, występuje ponadto szybki proces redukowania ogromnej, w momencie startu liberalizacji w tym kraju, liczby przedsiębiorstw elektroenergetycznych (ponad 1000).

Niewątpliwie te dynamiczne procesy konsolidacji stanowią jedną z najbardziej spektakularnych konsekwencji trwającej już od pewnego czasu liberalizacji krajowych rynków energii elektrycznej w coraz większej ilości krajów generowanych w dużej mierze przez rosnącą determinację Komisji Europejskiej w zakresie tworzenia jednolitego rynku europejskiego. Podstawowymi przesłankami tych procesów jest dążenie do zwiększenia konkurencyjności i wartości firm poprzez uzyskanie dzięki niej zwiększenie korzyści skali (konsolidacja pozioma) oraz korzyści zakresu – *economies of scope* (konsolidacja pionowa i tworzenie multimedialnych podmiotów infrastrukturalnych) oraz chęć uzyskania dominacji na rynku. Konsolidacji sprzyja, wynikający z prywatyzacji elektroenergetyki, rozwój rynku kapitałowego, który ułatwia przejścia firm słabo funkcjonujących w wyniku błędów kierownictwa oraz ograniczeń w dostępie do kapitału.

Ważną cechą konsolidacji w elektroenergetyce jest jej wymiar międzynarodowy. Zagraniczna ekspansja niektórych przedsiębiorstw nie tylko przyspiesza sam proces konsolidacji, ale także nadaje elektroenergetyce, mającej jeszcze do niedawna charakter lokalny, regionalny czy co najwyżej narodowy, wymiar globalny. Przesłankami globalizacji są nie tylko rozszerzające się procesy prywatyzacji elektroenergetyki, ale także ograniczenia rynku krajowego. Wynikają one nie tylko z ograniczonej wielkości wewnętrznego popytu na energię elektryczną, ale przede wszystkim z czynników regulacyjnych. Chodzi tu o dwie kwestie. Po pierwsze, obawy związane z antykonkurencyjnymi skutkami prywatyzacji, które sprawiają, że organy odpowiedzialne za ochronę konkurencji nie dopuszczają do takiej konsolidacji, która zagroziłaby sprawności działania rynku konkurencyjnego. Po drugie, zagraniczna ekspansja niektórych przedsiębiorstw wynika z chęci wejścia na rynki bardziej zliberalizowane niż macierzyste.

A zatem, czy te dynamiczne procesy konsolidacji w światowej elektroenergetyce uzasadniają pogląd, że również i w Polsce procesy te powinny się już teraz rozpocząć nie czekając na prywatyzację i powstanie efektywnego rynku

konkurencyjnego? Czy rzeczywiście konsolidacja realizowana w tych warunkach przyczyni się do umocnienia na tyle pozycji konkurencyjnej utworzonych w jej wyniku krajowych przedsiębiorstw, że będą one zdolne do sprostania konkurencji z potentatami rynku europejskiego. Gdyby odpowiedzi na to pytanie szukać tylko w prostym porównaniu wielkości mocy największych europejskich koncernów, które z pominięciem EdFu sięgają 40 000 MW, to pod tym względem nasze krajowe przedsiębiorstwa nie są w stanie im dorównać, przynajmniej w przewidywalnej przyszłości.

Dążenia do zwiększania stopnia konkurencyjności przedsiębiorstw nie można jednak sprowadzać do mechanicznego zwiększania potencjału produkcyjno-usługowego przedsiębiorstw. Warto w związku z tym zwrócić uwagę na dwie ważne cechy procesu konsolidacji w innych krajach. Po pierwsze, procesy te dokonują się przede wszystkim w krajach, gdzie doszło już do uruchomienia efektywnych mechanizmów konkurencyjnego i regulowanego rynku – o dobrowolnego lub wymuszonego np. przepisami Dyrektywy UE liberalizującej handel energią elektryczną³ w obrębie krajów członkowskich. Po drugie, wymuszona bodźcami kreowanymi przez te rynki konsolidacja wiąże się z podejmowaniem głębokiej restrukturyzacji wewnętrznej w nowych przedsiębiorstwach, co oznacza gwałtowne redukcje zatrudnienia oraz wycofywanie z eksploatacji znaczących mocy [szerzej: Szablewski 1999].

Dyskutując o potrzebie konsolidacji w polskim sektorze warto najpierw skonfrontować te cechy konsolidacji w innych krajach z przebiegiem dyskusji oraz przykładami konsolidacji *po polsku*. Przy okazji pierwszej takiej konsolidacji zakończonej utworzeniem Południowego Koncernu Energetycznego (PKE) eksperci popierający koncepcję szybkiej konsolidacji polskiej elektroenergetyki państwowej wymieniając szereg potencjalnych korzyści, jakie może ona przynieść nie podkreślali jednak z równą siłą, że warunkiem ich uzyskania jest podjęcie radykalnego i trudnego w realizacji programu radykalnych działań restrukturyzacyjnych, co oznacza konieczność istnienia wśród kierownictw przedsiębiorstw silnej woli ich przeprowadzenia [szerzej: Szablewski 2001a].

Deklaracje inicjatorów tej i innych inicjatyw konsolidacyjnych świadczą, że nie tylko nie ma takiej woli, ale co gorsze można odnieść wrażenie, że nie ma świadomości konieczności podjęcia wielu niepopularnych decyzji. W licznych bowiem wypowiedziach przedstawicieli przedsiębiorstw opowiadających się za konsolidacją mowa jest raczej o wspaniałej przyszłości, a nie o trudnych decyzjach. Co więcej, opowiadający się menedżerowie państwowych przedsiębiorstw nawet nie ukrywają, że konsolidacja ma umożliwić zachowanie potencjału produkcyjnego i ratowanie miejsc pracy. Nie ma potrzeby dodawać, że taka argumentacja zyskuje silne poparcie załóg i związków zawodowych, które w ten sposób utwierdzane są w przekonaniu, że głównym

³ Chodzi tu o Dyrektywę 96/92/EC Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii Europejskiej z dn. 19 grudnia 1996 „W sprawie jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej”.

i wystarczającym lekarstwem na trudne problemy polskiej elektroenergetyki jest rozproszona struktura sektora [Szablewski 2001].

Poparcie to umacniają jeszcze hojne pakiety socjalne, które stanowią element poszczególnych programów konsolidacyjnych. Pytanie więc, czy konsolidowane w ten sposób przedsiębiorstwa mają szansę na podjęcie w najbliższej przyszłości skutecznej konkurencji z przechodzącymi ostrą kurację odchudzającą i racjonalizującą koszty koncernami zagranicznymi ma w gruncie rzeczy charakter retoryczny.

Tworzenie rynku w elektroenergetyce – rys historyczny

Ważniejsze od postawionego wyżej jest natomiast pytanie, czym tłumaczyć tę ostrą presję sektora na rząd, aby zezwolił na konsolidację przedsiębiorstw państwowych i jakie potencjalne skutki będzie miała taka konsolidacja dla przyszłości samego sektora, gospodarki, dla której ceny energii elektrycznej są ważnym wyznacznikiem jej międzynarodowej konkurencyjności, społeczeństwa, dla którego wydatki na energię stanowią znacznie wyższy niż w innych krajach europejskich udział w budżetach domowych oraz rządu, na którego barkach spoczywa odpowiedzialność za takie reformy sektora, które zagwarantują trwały wzrost efektywności jego funkcjonowania bez zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego kraju?

Klucz do odpowiedzi na to pytanie tkwi w bliższej analizie długiej już historii, nieudanej jak dotąd, liberalizacji polskiej elektroenergetyki i gazownictwa. Liberalizację elektroenergetyki zapoczątkowało wyłonienie się w 1990 r. trzech niezależnych podsektorów: wytwarzania z około 40 przedsiębiorstwami wytwórczymi (elektrowniami i elektrociepłowniami; przesyłania z jednym, operującym w skali całego kraju przedsiębiorstwem Polskie Sieci Elektroenergetyczne prowadzącymi działalność w zakresie przesyłania energii elektrycznej sieciami wysokich napięć oraz dystrybucji z 33 przedsiębiorstwami prowadzącymi regionalną i lokalną działalność sieciową oraz handlową.

Ten podział na niezależne podsektory traktowany był do końca lat 90. jako swego rodzaju kamień węgielny programu urynkowania elektroenergetyki i jedynym wówczas istotnym w sensie restrukturyzacji problemem było zmniejszenie (poprzez konsolidację) liczby wytwórców i dystrybutorów. Próbę taką władze zresztą podjęły, ale opór samych przedsiębiorstw spowodował jej zarzucenie i przyjęcie strategii, która zakładała, że konsolidacja dokona się albo w ramach prywatyzacji poprzez decyzje prywatnych inwestorów, albo też po jej zakończeniu, kiedy w sposób właściwy dla prywatnej gospodarki rynkowej przedsiębiorstwa, pod kontrolą odpowiednich urzędów odpowiedzialnych za ochronę i promowanie konkurencji, będą decydowały o niezbędnych z ich punktu widzenia połączeniach czy przejęciach.

Trzeba podkreślić, że bliska, jak się wydawało na początku lat 90., perspektywa wprowadzenia rynku konkurencyjnego, prywatyzacji elektroenerge-

tyki i ustanowienia urzędu regulatora rynku sieciowego spowodowała w przedsiębiorstwach tego sektora wiele pozytywnych zmian prowadzących do podniesienia efektywności działania. Z tego punktu widzenia fatalny wpływ miało rozpoczęcie już od 1994 r. praktyki wydłużania prac nad ustawą prawo energetyczne oraz odkładania momentu wprowadzania rynku i rozpoczęcia prywatyzacji. Jak się wydaje decydujący wpływ wywarły dwa czynniki; – brak zdecydowania władz w realizacji przyjętych harmonogramów reform oraz odwołanie inicjatywy w zakresie dopracowywania szczegółów reform, w tym zwłaszcza zasad działania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w ręce samego sektora [szerzej: Szablewski, Wesołowski 2001]. O tym jak ważna jest wola polityczna i konsekwencja w realizacji decyzji wskazują doświadczenia wszystkich krajów, które udanie lub nie, dokonały liberalizacji swoich rynków energetycznych.

Zgoda władz na taktikę odkładania momentu wprowadzenia konkurencji do sektora wytwarzania i obrotu energią pod pozorem doskonalenia przygotowanych już i wielokrotnie, publicznie prezentowanych modeli rynku zaowocowała m.in. pojawieniem się problemu kontraktów długoterminowych, który dał kolejny, wygodny pretekst do odkładania w czasie rzeczywistej liberalizacji. Rzeczywistej, bo formalnie istniejący stan prawny już od pewnego czasu daje największym odbiorcom prawo wyboru dostawcy, ale jak dotąd był to praktycznie martwy zapis.

Można zaryzykować stwierdzenie, że nowym elementem w tej strategii przeciwdziałania powstaniu rynku konkurencyjnego jest obecnie pospiesznie realizowana przez sektor koncepcja poziomej i pionowej integracji. Trzeba przyznać, że dotąd sektor był pod tym względem bierny, co wynikało jak się zdaje z przekonania, że idea pionowego podziału elektroenergetyki jest tak silnie kojarzona z liberalizacją, że wystąpienie z taką propozycją mogło narazić ich autorów na zarzut, że jest ona sprzeczna z oficjalną strategią rządu, której nadal głównym celem jest poddanie sektora efektywnej konkurencji, w stopniu w jakim jest to możliwe, uwzględniając jego sieciowy charakter. Niestety, niektóre wypowiedzi prominentnych członków rządu w pierwszej połowie minionego roku, dopuszczające możliwość takiej konsolidacji, rozwiały obawy przedsiębiorstw i uruchomiły prawdziwą lawinę inicjatyw.

Fakt, że ruchowi temu patronował ówczesny wiceminister skarbu odpowiedzialny za prywatyzację energetyki, dodaje całej sprawie dodatkowego smaczku. Trzeba bowiem pamiętać, że jeszcze niedawno Ministerstwo Skarbu stoczyło zwycięski bój o koncepcję restrukturyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa. Po latach nieudanych prób podziału PGNiG podejmowanych w przekonaniu, że pionowy charakter monopolu tego przedsiębiorstwa skutecznie utrudnia rozwój konkurencyjnego rynku gazu, udało się wreszcie doprowadzić do realizacji koncepcji, która ma doprowadzić do rozdziału podsektora wydobywania, podsektora przesyłu i podsektora dystrybucji (4 przedsiębiorstwa). W ostatnim okresie poprzedniej kadencji rządu, to samo ministerstwo dążyło z kolei do przywrócenia pionowej struktury sektora elektroenergetycznego, oczywiście też pod hasłem liberalizacji.

Sformułowanie problemu

Związek pionowej konsolidacji z liberalizacją sektora należy więc rozpatrywać w kontekście pytania o warunki, jakie muszą być spełnione, aby doszło do uruchomienia i efektywnego działania konkurencyjnych i ekonomicznie regulowanych rynków energii elektrycznej. Czy wystarczy w tym względzie prosta deregulacja, czyli zniesienie prawnego monopolu przedsiębiorstw sieciowych na sprzedaż dla podłączonych do ich sieci odbiorców oraz nałożenie na nie obowiązku udostępnienia sieci dla innych dostawców? Istnieje w tej mierze nie tylko niezwykle obfita literatura o charakterze teoretycznym oraz wiele opracowań eksperckich i poważnych raportów o liberalizacji sektorów sieciowych, ale także znane są już liczne doświadczenia praktyczne w zakresie wprowadzania konkurencji w sieciowych sektorach energetycznych.⁴

Jednoznaczne wnioski, jakie wynikają z tej skumulowanej wiedzy uzasadniają twierdzenie, że deregulacja nie jest wystarczającym warunkiem, jeśli dotyczy ona sektora o dużym stopniu integracji pionowej i poziomej i wysokich kosztach wejścia i wyjścia z rynku. W tej bowiem sytuacji znacznie gorszą, wobec poprzedzającej liberalizację pionową demonopolizację podziałową, alternatywą jest konieczność podejmowania przez regulatora rynków sieciowych szeregu administracyjnych i nierzadko bardzo kontrowersyjnych, bo podważających zasadę równości podmiotów działań interwencyjnych. Działania te polegają na wspieraniu starań nowych podmiotów zamierzających wejść na rynki opanowane dotąd przez monopol pionowy (tzw. *assisted entry*), bez których takie wejście jest praktycznie niemożliwe [szerzej: Corry, Souter, Waterson 1994, s. 94 i dalsze].

Rozpatrując znaczenie struktury rynku należy podkreślić, że kluczowa rola tego czynnika występuje w sytuacji krajów, które jeszcze nie uruchomiły rynku konkurencyjnego, a takim właśnie przypadkiem jest polski sektor elektroenergetyczny. Innymi słowy, sprzeciw wobec proponowanej u nas konsolidacji nie oznacza kwestionowania potrzeby zmian strukturalnych o charakterze konsolidacyjnym w polskim sektorze elektroenergetycznym, ale zwrócenie uwagi na fakt, że konsolidacja poprzedzająca uruchomienie rynku oznaczać może w najlepszym przypadku spotęgowanie trudności i spowolnienie procesu jego powstawania i zmniejszenie siły nacisku konkurencyjnego na przedsiębiorstwa. Ponieważ znaczenie czynnika struktury rynku jest całkowicie pomijane lub bagatelizowane przez promotorów konsolidacji warto szerzej wskazać na pojawiające się tu zagrożenia.

⁴ Bardzo wyczerpującą pod tym względem pozycją książkową, która łączy elementy analizy teoretycznej z doświadczeniami praktycznymi w zakresie wprowadzania konkurencji w brytyjskich sektorach sieciowych jest: [Competition...1998].

Uruchamianie rynku konkurencyjnego w różnych wariantach struktury rynku

Wariant pełnej demonopolizacji obejmującej również podsektor obrotu. Idealną z punktu widzenia łatwości wprowadzenia konkurencji w dużych krajowych sieciowych sektorach energetycznych (a takim właśnie jest polski system elektroenergetyczny i gazowniczy) jest zdemonopolizowana w układzie pionowym (rozdzielenie podsektorów wytwarzania, przesyłu i dystrybucji) oraz poziomym (wielość producentów i dystrybutorów) struktura sektora oraz wprowadzenie zakazu prowadzenia przez przedsiębiorstwa sieciowe działalności w zakresie obrotu na obszarze, gdzie posiadają one monopol sieciowy. Tylko wówczas przedsiębiorstwa sieciowe nie będą traktować dostawców energii elektrycznej (mogą to być elektrownie w przypadku dostaw dla dużych odbiorców, czy wyspecjalizowane przedsiębiorstwa obrotu) i gazu jako swoich faktycznych konkurentów na lokalnym rynku zbytu. Zniknie więc motyw utrudniania dostępu do sieci, bo przecież zlecone im przesyłanie i dystrybucja energii stanie się ich główną działalnością komercyjną. Zagrożenie dla użytkowników sieci będzie więc wynikało tylko z możliwości nadużywania monopolistycznej pozycji dostawców usług sieciowych i tutaj, do czasu trwania tego monopolu, niezbędna będzie jakaś forma regulacji administracyjnej.

Problem ten został po raz pierwszy dostrzeżony w Wielkiej Brytanii, gdzie spółki dystrybucyjne uzyskiwały tylko jedną koncesję obejmującą działalność sieciową i handlową. Ułatwiało to im blokowanie dostępu nowym dostawcom do kontrolowanych lokalnych rynków zbytu. Proponowane remedium polegało na wydawaniu spółkom dystrybucyjnym oddzielnych koncesji na oba rodzaje działalności, co ułatwić miało regulatorowi przeciwdziałanie praktykom blokowania przez nie dostępu do rynku potencjalnym konkurentom.

Pierwsze lata funkcjonowania konkurencyjnych rynków energii elektrycznej nie potwierdziły skuteczności tego rozwiązania. Mimo posiadania przez spółki dystrybucyjne podwójnych koncesji i związanego z tym wymogu prowadzenia oddzielnej księgowości dla obu rodzajów działalności, nie wyeliminowało to zjawiska wykorzystywania pozycji właściciela sieci w ograniczaniu konkurencji w detalicznym obrocie energią elektryczną. Wyciąga się z tego wnioski, że jedynym skutecznym rozwiązaniem tego problemu jest zaprzestanie praktyki łączenia koncesji na dystrybucję energii elektrycznej z koncesją na obrót [Mielczarski, Szczygiel, 1999 s. 32]. Niewielką skuteczność zasady rozdziału kosztów w spółkach dystrybucyjnych w przeciwdziałaniu praktykom antykonkurencyjnym potwierdzają także doświadczenia holenderskie i hiszpańskie⁵. W obu tych krajach proponuje się wprowadzenie wymogu prawnego rozdzielenia działalności sieciowej oraz handlowej poprzez utworzenie oddzielnych przedsiębiorstw prowadzących wyłącznie jeden rodzaj działalności.

⁵ Korzystałem tutaj z dwóch niepublikowanych opracowań przygotowanych w 2001 roku, które znajdują się w moim posiadaniu: *Liberalisation and restructuring process of the electricity market in Netherlands* oraz *Competition in the Spanish Electricity Industry*.

Ten wariant demonopolizacji w sposób nieoczekiwany nabrał aktualności w Polsce w związku z ogłoszonymi właśnie propozycjami rządu, co do sposobu restrukturyzacji spółek dystrybucyjnych [Załącznik nr 3]. Chodzi o wyrażoną w tym dokumencie zapowiedź ograniczenia działalności istniejących 32 zakładów energetycznych do działalności w zakresie obrotu energią elektryczną. Ocena ekonomicznej zasadności tego sposobu restrukturyzacji spółek dystrybucyjnych nie może jednak opierać się tylko na rozważanym tu kryterium minimalizacji barier w tworzeniu konkurencyjnego rynku detalicznego obrotu energią elektryczną (sprzedaż dla małych odbiorców, w tym zwłaszcza gospodarstw domowych).

Trzeba uwzględnić inne jeszcze warunki determinujące optymalny rozmiar przedsiębiorstwa energetycznego w warunkach rynku konkurencyjnego, w tym zwłaszcza czynnik korzyści skali. Najnowsze badania wskazują, że czynnik ten odgrywa różną rolę w zależności od podsektora (wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i obrotu energią elektryczną z wyodrębnieniem obrotu hurtowego i detalicznego) [Allas, Leslie, 2000]. Według tych badań czynnik korzyści skali może odgrywać znaczącą rolę właśnie w detalicznym obrocie energią elektryczną. Czynione w tym zakresie szacunki dotyczące minimalnego efektu skali przynoszą bardzo rozbieżne wyniki mieszczące się w przedziale od 500 000 małych nabywców aż do 15 mln [Allas, Leslie, 2000, s. 18]. W każdym razie nie jest to jeszcze sprawdzona w praktyce forma funkcjonowania wydzielonych z sieciowych spółek dystrybucyjnych przedsiębiorstw obrotu, co wskazuje na potrzebę głębszej analizy ekonomicznej takiego rozwiązania na etapie formułowania propozycji w zakresie restrukturyzacji sektora elektroenergetycznego, zwłaszcza jeśli uwzględni się potencjalne zalety przedstawionego poniżej wariantu.

Wariant pełnej demonopolizacji, ale bez podsektora obrotu. Względnie gorszym, z punktu widzenia promowania konkurencji, rozwiązaniem jest demonopolizowany pionowo i poziomo sektor, w którym przedsiębiorstwa sieciowe mają prawo prowadzenia także działalności handlowej, a zatem mają motyw i możliwości skutecznego blokowania konkurencji poprzez utrudnianie dostępu do sieci. Niemniej jednak, jak pokazuje praktyka, w przypadku spełnienia określonych warunków można do sektora wprowadzić efektywne mechanizmy konkurencji w podsektorze wytwarzania i obrotu energią elektryczną, skutkujące obniżką kosztów wytworzenia i dostaw oraz cen dla odbiorców.

Warunki te dotyczą w pierwszej kolejności nałożenia na przedsiębiorstwa sieciowe obowiązku świadczenia usług przesyłowych dla innych dostawców (tzw. TPA), wdrożenia odpowiednich rozwiązań warunkujących sprawne i bezpieczne funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego po uruchomieniu mechanizmów konkurencji w obrocie energią elektryczną, efektywnie działającego nadzoru regulacyjnego wspierającego działanie rynku konkurencyjnego i łagodzącego niekorzystne skutki odchodzenia od tradycyjnych mechanizmów funkcjonowania sektora, oraz konkurencyjnej struktury krajowego rynku wytworzenia lub zagwarantowania możliwości importu energii elektrycznej. W tej bowiem sytuacji działające na rynkach lokalnych przedsiębiorstwa dystrybu-

cyjne zagrożone konkurencją innych dostawców będą zmuszone do poszukiwania najtańszych źródeł dostaw tej energii i w ten sposób generować pod adresem wytwórców silne bodźce efektywnościowe.

Warto zwrócić uwagę, że taką właśnie strukturę posiadał od początku lat 90. polski sektor elektroenergetyczny, ale mimo czynionych od lat zapowiedzi o wprowadzeniu konkurencji do tego sektora oraz spełnieniu formalnych warunków dotyczących ustanowienia prokonkurencyjnej regulacji, w sektorze ciągle dominują wysoce nieefektywne mechanizmy odgórnego sterownia produkcją i cenami. Kryje się za tym nie tylko brak determinacji ze strony regulatora w podejmowaniu prokonkurencyjnych działań, [szerzej: Szablewski 2001b] ale także wiele innych przyczyn związanych z błędami popełnianymi w toku przygotowywania i wdrażania zasad oraz instytucji konkurencyjnego rynku energii elektrycznej [Szablewski, Wesolowski, 2001].

O ile pierwszy z wymienionych wyżej wariantów restrukturyzacji demonopolizacyjnej był do niedawna raczej teoretyczną możliwością, o tyle drugi wariant miał swoje odpowiedniki w praktyce niektórych tylko krajów, które pomyślnie dokonały liberalizacji swoich sektorów. Zwolennicy konsolidacji pionowej podnosząc argument, że struktura polskiego sektora odbiega od dominujących w tej mierze standardów, nie wspominają jednak, dlaczego jeszcze do niedawna powszechnie akceptowane rozwiązanie w postaci pionowej struktury sieciowych sektorów energetycznych przetrwało do dzisiaj w większości krajów, w tym również i tych, które rozpoczęły rynkową transformację tych sektorów.

Ukształtowanie się w przeszłości formuły pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw wynikało z dążenia do maksymalizacji korzyści skali i zakresu. Obecnie jednak, wraz z pojawianiem się nowych technologii w energetyce oraz rewolucji informatycznej, ta forma organizacyjna w dużym stopniu traci swoje pierwotne uzasadnienie. To, że niektóre tylko kraje zdecydowały się na radykalną, pionową demonopolizację tych sektorów, wynika z merytorycznej złożoności i politycznej trudności w realizacji tego typu podziału przedsiębiorstw, zwłaszcza jeśli przedsiębiorstwa te nie mają jednego państwowego właściciela. Uwagę tę dedykuję autorom zeszłorocznej bardzo spektakularnej, ale o małej wartości praktycznej propozycji podziału TPSA. Nieprzypadkowo bowiem jedynym znaczącym przykładem tego rodzaju demonopolizacji w telekomunikacji jest dokonany już dawno podział amerykańskiego giganta telekomunikacyjnego, który poprzedzony został niezwykle długim i kosztownym procesem przygotowania przez władze tego rodzaju operacji.

Wariant integracji pionowej. Kolejna możliwa strukturalna forma sieciowego sektora energetycznego, to jego pionowa integracja w postaci jednego narodowego przedsiębiorstwa lub regionalnych czy lokalnych przedsiębiorstw prowadzących działalność wytwórczą i sieciową. Z punktu widzenia perspektyw wdrożenia rynku konkurencyjnego znacznie gorszym rozwiązaniem jest istnienie jednego narodowego przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo takie ma bezapelacyjną przewagę nad potencjalnymi konkurentami, którzy korzystając z formalnej deregulacji chcieliby wejść na rynek wytwarzania czy obrotu energią

elektryczną. Stąd w tych krajach, w których władze z determinacją dążyły do uruchomienia konkurencji (Wielka Brytania, niektóre stany w Australii) dochodziło, mimo merytorycznej złożoności i licznych protestów, do restrukturyzacji podziałowej takich narodowych monopolii, w wyniku której w punkcie startu liberalizacji sektory te miały strukturę odpowiadającą drugiemu z wymienionych wyżej wariantów strukturalnych. Innym przykładem wskazującym na pozytywną w tym przypadku rolę restrukturyzacji podziałowej jest Francja. Niekwestionowany monopol EdF uczynił z Francji kraj, w którym najwolniej przebiegają procesy liberalizacji sektora elektroenergetycznego, co stało się zresztą wielokrotnie przedmiotem krytyki Komisji Europejskiej.

Negatywny wpływ pionowej organizacji sektora na uruchamianie mechanizmów konkurencji słabnie, w przypadku gdy w na rynku działa szereg przedsiębiorstw elektroenergetycznych, które mogą stać się względem siebie potencjalnymi konkurentami na poszczególnych rynkach lokalnych. W warunkach w pełni ukształtowanego rynku konkurencyjnego i efektywnej regulacji zapobiegającej nadużywaniu monopolu sieciowego, taka struktura sektora może rodzić bodźce do obniżania kosztów produkcji i obrotu energią elektryczną, aby w ten sposób, w przypadku już działających przedsiębiorstw, zwiększyć ich udział w rynku poprzez ekspansję na inne rynki lokalne lub też utrzymać dominację na swoim rynku, a w przypadku nowych podmiotów zwiększyć ich szansę wejścia na rynek elektroenergetyczny.

Zagrożenia wynikające z pionowej struktury przedsiębiorstw są natomiast znacznie większe, w sytuacji gdy jeszcze nie działają mechanizmy rynku konkurencyjnego i brak jest dojrzałych i sprawdzonych rozwiązań regulacyjnych, które przeciwdziałałyby naturalnej dla tego rodzaju przedsiębiorstw preferencji, dla własnych źródeł wytwarzania. Jednym z możliwych i stosowanych w tym zakresie sposobów ograniczających to niebezpieczeństwo jest administracyjnie określony pułap wielkości sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej we własnych źródłach na rynkach zbytu, na których dane przedsiębiorstwo ma monopol sieciowy.

Wariant, pełnej integracji pionowej. Jest to najgorsza, z punktu widzenia możliwości generowania bodźców do obniżania kosztów, forma pionowego concernu elektroenergetycznego, bowiem w jego ramach znajdują się również dostawcy paliw energetycznych. W naszych warunkach dotyczy to elektrowni na węglu kamiennym, który wchodziłyby w skład większego podmiotu obejmującego kopalnie węgla kamiennego, spółki dystrybucyjne i ewentualnie handlujące energią elektryczną. Tutaj bowiem dodatkowo występuje wygaszanie nacisku konkurencyjnego elektroenergetyki na sektor górnictwa.

Posiadając własne kopalnie przedsiębiorstwa nie będą bowiem zainteresowane szukaniem tańszych dostaw węgla z innych kopalni, tym bardziej że posiadany przez nie monopol sieciowy będzie ułatwiał im blokowanie innym dostawcom energii elektrycznej dostępu do rynku zbytu gwarantowanego dotąd przez posiadanie monopolu sieciowego. W tej sytuacji racjonalny rachunek tych przedsiębiorstw będzie podpowiadał, że zamiast podejmować trudne i czasami bolesne społecznie programy obniżania własnych kosztów funkcjonowania,

łatwiej jest po prostu zwalczać konkurencję niezależnych wytwórców i dostawców tańszej energii czy gazu.

Regulacyjne implikacje konsolidacji pionowej i poziomej

Konsolidacja stanowi także wyzwanie dla regulatora, zwłaszcza w przypadku, gdy brak jest jeszcze ukształtowanych systemów rozdziału kosztów prowadzenia poszczególnych działalności, nie dysponuje on dostateczną wiedzą o kosztach prowadzenia poszczególnych działalności energetycznych oraz nie ma on jeszcze dopracowanych metod weryfikacji tych kosztów na poziomie poszczególnych regulowanych przedsiębiorstw. Warto tu zwrócić uwagę na dwa istotne aspekty związku między konsolidacją a regulacją.

Po pierwsze, konsolidacja zwłaszcza pionowa bardzo utrudnia sprawowanie przez regulatora prokonkurencyjnej regulacji. Jej głównym celem jest zapobieganie niebezpieczeństwu antykonkurencyjnych praktyk ze strony pionowo zorganizowanych przedsiębiorstw. Łatwość stosowania tych praktyk wynika z możliwości stosowania subsydiowania skrośnego, która poprzez przenoszenie w ramach skonsolidowanego przedsiębiorstwa kosztów z działalności nie regulowanej do regulowanej i nieuzasadnione w związku z tym podnoszenie opłaty przesyłowej, umożliwia takiemu przedsiębiorstwu skuteczne blokowanie dostępu do rynku [szerzej: Szablewski 2001b].

Po drugie, konsolidacja przedsiębiorstw sieciowych (dystrybucyjnych) może znacznie ograniczyć skuteczność regulacji tych przedsiębiorstw. Nowe podejście do ich regulacji polega na wprowadzaniu tzw. metod regulacji bodźcowej, w tym zwłaszcza metody pułapów cenowych oraz regulacji porównawczej (*yardstick competition*) [szerzej: Szablewski 1998]. W przypadku mniej jeszcze u nas znanej regulacji porównawczej zasadniczą sprawą jest istnienie odpowiednio dużej liczby podmiotów regulowanych, aby w ten sposób organ regulacyjny mógł uzyskać dostatecznie obszerny dla skutecznej regulacji, materiał porównawczy o ponoszonych kosztach przez działające w różnych warunkach przedsiębiorstwa. Stąd też proces konsolidacji nie powinien wiązać się z utratą możliwości stosowania metod porównawczych⁶.

Nic zatem dziwnego, że w wielu krajach regulatorom powierzono formalne zadanie sprawowania nadzoru nad procesami konsolidacji, ale nawet tam, gdzie regulator nie ma takich uprawnień wykazuje on aktywność albo w promowaniu koncepcji restrukturyzacji podziałowej, albo w przeciwstawianiu się zbyt daleko idącym próbom konsolidacji. Na tym tle mogła dziwić występująca jeszcze do niedawna bierność polskiego regulatora energetycznego wobec nasilających się żądań konsolidacji pionowej i poziomej. Zamiast jasnego i sta-

⁶ Zwraca na to uwagę P. Urbański w pierwszym w języku polskim szerszym studium na temat możliwości stosowania metody porównawczej w odniesieniu do polskiego sektora dystrybucji. Zalecana przez niego ostrożność w działaniach konsolidacyjnych spółek dystrybucyjnych wynika również i z tego, że w ich przypadku nie istnieją przekonujące dowody na istnienie ekonomii skali. [Por. Urbański 1999].

nowczego stanowiska dotyczącego dopuszczalnego stopnia koncentracji w sektorze z wypowiedzi jednego z jego doradców publikowanych w oficjalnym organie urzędu wynika pełne poparcie dla licznie zgłaszanych propozycji i działań konsolidacyjnych [Duda 2001].

W wypowiedzi tej zamiast poważnej analizy możliwych, negatywnych skutków tego procesu dla skuteczności działań regulatora w zakresie promowania konkurencji i regulacji przedsiębiorstw nadal pozostających w pozycji monopolu, znaleźć można nic nie znaczące ozdobniki w postaci apeli o to, aby konsolidacja nie doprowadziła do monopolizacji sektora oraz nadmierną wiarę w możliwość zbudowania tzw. chińskiego muru, który zapewnić ma skuteczną ochronę przed antykonkurencyjnymi praktykami subsydiowania skrośnego w skonsolidowanych pionowo przedsiębiorstwach. Wyrażona tam „troska” o antykonkurencyjne skutki konsolidacji przypomina analogiczną troskę, jaką odnajdujemy w wypowiedziach najbardziej zdeklarowanych zwolenników konsolidacji.

Doświadczenia innych krajów

W związku z powoływaniem się zwolenników konsolidacji na przykłady innych krajów warto w sposób bardziej systematyczny dokonać przeglądu tych ich doświadczeń i wniosków, jakie z nich płyną, które można odnieść do polskiej dyskusji na temat konsolidacji. Jest to tym bardziej uzasadnione, że sami zwolennicy konsolidacji nie stronią również od przykładów z innych krajów. Przykłady te mają po pierwsze, służyć wykazaniu jak anachroniczna na tym tle jest wysoce rozdrobniona struktura polskiego sektora elektroenergetycznego i że dopiero utworzenie maksymalnie dużych przedsiębiorstw krajowych da im szansę skutecznej konkurencji z gigantami europejskiego rynku oraz po drugie, że konsolidacja nie tylko nie musi oznaczać braku konkurencji, ale wręcz przeciwnie wzmacnia siłę konkurencji.⁷ Padają przy tym przykłady Wielkiej Brytanii, Szwecji czy Niemiec.

Odwołując się do porównań struktury polskiego sektora z sektorami w innych krajach należy pamiętać o uwzględnieniu właściwego kontekstu, w jakim trzeba pokazywać poszczególne zjawiska i fakty. Chodzi tu zwłaszcza o uwzględnienie stanu zaawansowania reform liberalizacyjnych w poszczególnych krajach. Z naszego punktu widzenia najważniejsze są te doświadczenia, które dotyczą pierwszej fazy tworzenia rynku konkurencyjnego, bowiem na tym właśnie etapie znajduje się polski sektor elektroenergetyczny.⁸

⁷ Typowy przejaw tego myślenia zaprezentowany został ostatnio np. w: [Pęczalski 2001].

⁸ Przedstawiony poniżej przegląd stanu struktury sektorów elektroenergetycznych w chwili rozpoczęcia ich liberalizacji opiera się na moim obszernym opracowaniu przygotowanym w ramach prac nad Załoženiami polityki energetycznej Polski do 2001 pt. *Liberalizacja rynków energii elektrycznej i gazu w krajach Unii Europejskiej*. Materiał jest dostępny w Agencji Rynku Energii. Szczegółowy przegląd sytuacji w tym zakresie zawiera: *The Benefits and Deficiencies of Energy Sector Liberalisation. Case Studies*, World Energy Council 1998.

Do odrębnej grupy zwolenników konsolidacji zaliczam natomiast tych, którzy odwołują się do przykładu Francji. Tutaj bowiem trudno byłoby próbować uzasadniać pozytywny związek pionowego monopolu narodowego z liberalizacją rynku wewnętrznego (bowiem jest dokładnie odwrotnie, na co zresztą wskazuje krytyka Komisji Europejskiej, jeśli chodzi o postępy tego kraju we wdrażaniu postanowień Dyrektywy). Przykład francuski od lat służy natomiast jako dyżurny dowód na to, że pełny monopol w sektorze sieciowym może sprzyjać dostarczaniu energii elektrycznej po korzystnych dla odbiorców cenach. To o czym zwolennicy rozwiązania francuskiego nie wspominają, to odpowiedź na pytanie, czy biorąc pod uwagę skalę udzielonego przez państwo finansowego wsparcia, warunkującego powstanie zmonopolizowanego sektora opartego na energetyce atomowej, taki wariant restrukturyzacji sektora jest obecnie możliwy do powtórzenia w każdym kraju, a tym bardziej, czy jest on realną alternatywą w warunkach polskich?⁹

Wielka Brytania. Przywoływana jest jako kraj, w którym po dokonaniu w pierwszej fazie liberalizacji pionowej i poziomej demonopolizacji całego sektora następują obecnie procesy powrotu do częściowo zintegrowanej pionowo struktury poprzez intensywne fuzje i przejęcia prowadzące do powstawania podmiotów łączących wytwarzanie i dystrybucję energii elektrycznej. Aby z naszej perspektywy właściwie ocenić przebieg liberalizacji w tym kraju warto pamiętać nie tylko o tym, że obecne procesy konsolidacji zostały zapoczątkowane 8 lat po uruchomieniu konkurencyjnego rynku w sferze wytwarzania i hurtowego obrotu energią elektryczną, ale także przesłankach, które zadecydowały o rozpoczęciu, niezwykle kontrowersyjnego wówczas procesu tworzenia rynku i prywatyzacji od dokonania pionowej i poziomej restrukturyzacji – zresztą pierwszej tego typu w świecie.

Liberalizacja brytyjskiego sektora elektroenergetycznego była trzecią z kolei operacją urynkwienia sieciowego sektora infrastrukturalnego. Komentatorzy programu liberalizacji elektroenergetyki nie mieli wątpliwości, że na kształt tego programu wywarły wpływ doświadczenia z podobnych, wcześniejszych reform w sektorze telekomunikacyjnym i gazowniczym. Jednym z najważniejszych wniosków z poprzednich reform było przekonanie, że trudności z wprowadzeniem konkurencji, zwłaszcza w sektorze gazowniczym, wynikały z rezygnacji z rekomendowanej przez ekspertów koncepcji podziału państwowych, narodowych monopolii (British Telcom i British Gas) na mniejsze przedsiębiorstwa. Z jednej strony oznaczałoby to zwiększenie liczby potencjalnie konkurencyjnych podmiotów na rynku, z drugiej zaś strony zmniejszyłoby bariery dostępu do rynku nowych podmiotów.¹⁰

⁹ Kwestii tej nie rozwijam szerzej w tym opracowaniu, bowiem zakładam, że istnieje zgoda co do potrzeby liberalizacji sektorów sieciowych, uwzględniającej ciągle niewątpliwą ich specyfikę. Niemniej jednak temat ten zasługuje na szersze wyjaśnienie w odrębnym opracowaniu, aby podważyć popularny, zwłaszcza w sektorze elektroenergetycznym stereotyp, że byłby to w warunkach polskich idealny wzorzec do naśladowania.

¹⁰ Bardzo szeroko tematyka restrukturyzacji brytyjskiej elektroenergetyki omówiona została w: [Jasiński, Szablewski, Yarrow, 1995].

Mimo więc równie gwałtownej, jak w przypadku British Gas, opozycji wobec zamiaru podziału przedsiębiorstwa monopolizującego wytwarzanie i przesył energii elektrycznej rząd tym razem nie ugiął się wobec protestów kierownictwa i związkowców i podzielił przedsiębiorstwo na cztery przedsiębiorstwa (3 wytwórcze i jedno przesyłowe), które następnie zostały sprywatyzowane jako oddzielne podmioty¹¹. Aby ułatwić rozwój rynku konkurencyjnego podjęto jeszcze dodatkowe kroki zapobiegające w pierwszej fazie tworzenia rynku niebezpieczeństwom reintegracji pionowej. Po pierwsze, ponieważ spółki dystrybucyjne miały prawo inwestować w tworzenie własnych źródeł wytwarzania, ograniczono w sposób administracyjny (do 15%) możliwość sprzedaży przez nie energii elektrycznej wytworzonej we własnych źródłach na ich dotychczasowych rynkach lokalnych. Po drugie, reintegracji pionowej przeciwdziałać miało również wprowadzenie do umów prywatyzacyjnych złotej akcji, która umożliwiała rządowi m.in. blokowanie tego rodzaju połączeń czy przejęć.

Co więcej, wyraźne dowody na manipulowanie cenami w poolu przez dwa największe przedsiębiorstwa wytwórcze (posiadające w momencie startu liberalizacji ponad 80% udziału w rynku wytwarzania energii elektrycznej skłoniły regulatora do wywarcia skutecznego nacisku na obie firmy, które w rezultacie odsprzedały część swoich mocy wytwórczych. Ten krok zapoczątkował zresztą procesy konsolidacji pionowej, choć w pierwszym okresie po odsprzedażu (po 5 latach) złotej akcji rząd blokował tego typu inicjatywy. Złagodzenie stanowiska rządu w sprawie tego rodzaju konsolidacji miało związek z ukształtowaniem się silnych, już ostro konkurujących ze sobą na rynku podmiotów oraz pełną liberalizacją rynku gazowniczego, która dodatkowo zwiększyła liczbę podmiotów rynkowych na obu rynkach i nadała konsolidacji wymiar multienergetyczny.

Kraje skandynawskie. Kraje te zasługują na uwagę, bowiem tutaj reformy miały najbardziej radykalny charakter, prowadząc bardzo szybko do pełnego otwarcia rynku wytwarzania i obrotu energią elektryczną, przy czym największe z naszego punktu widzenia znaczenie ma Szwecja i Finlandia¹². Uwzględniając znacznie mniejszy od polskiego rozmiar rynku w tych krajach zaskakiwać może liczba podmiotów, które operowały na tamtejszych rynkach z chwilą rozpoczęcia ich liberalizacji.

W przypadku Finlandii było to 370 źródeł należących do ponad 100 prywatnych i publicznych przedsiębiorstw, przy czym dwa dominujące miały 38% i 23% udziału w rynku. Z kolei w podsektorze dystrybucji działało 117 przedsiębiorstw. Ponadto w ramach przygotowań do urynkwienia utworzono tam jednonarodowe przedsiębiorstwo przesyłowe. Szwecja w 1987 r. miała 100

¹¹ Ograniczone ramy opracowania wykluczają szersze wyjaśnienie, dlaczego utworzono tylko 3 przedsiębiorstwa wytwórcze, co zdaniem wielu było jedną z najważniejszych przyczyn niedostatków w funkcjonowaniu poolu.

¹² Norwegia, która była liderem, jeśli chodzi o zakres i tempo we wprowadzaniu reform rynkowych do tego sektora, posiada sektor wytwarzania w praktyce w całości oparty na elektrowniach wodnych, co niewątpliwie nadaje doświadczeniom tego kraju specyficzny charakter.

wytwórców, wśród których dominowała grupa 7 przedsiębiorstw posiadających 92 % udziału w rynku, z czego największe z nich Wattenfall miało 50%. Strukturę sektora uzupełniało 240 spółek dystrybucyjnych i, tak jak w Finlandii, jedno przedsiębiorstwo przesyłowe.

Norwegia w punkcie startu liberalizacji posiadała 200 podmiotów o różnym stopniu pionowej integracji, przy czym odbiorcy mieli do wyboru 100 potencjalnych dostawców. Mimo propozycji konsolidacji sektora, która poprzedzić miała pełną deregulację rynku, rząd zrezygnował z jej przeprowadzenia. Na szczególne odnotowanie zasługuje argumentacja, która zadecydowała o rezygnacji z administracyjnie przeprowadzonej redukcji liczby podmiotów. Uznano bowiem, że dopiero w warunkach sprawnie działających rynków konkurencyjnych i regulowanych powstaną właściwe warunki i bodźce do ekonomicznie zasadnej konsolidacji, w oparciu o inicjatywy oddolne.

Australia – stan Wiktorii. Stan ten najwcześniej w Australii zrealizował przełomową reformę rynkową sektora elektroenergetycznego. Punktem wyjścia była pozioma i pionowa restrukturyzacja sektora. Poprzez podział państwowego, pionowego monopolu wydzielono podsektory wytwarzania, przesyłu i dystrybucji. W podsektorze wytwarzania (ponad 7 000 MW) stworzono ograniczenia, aby żadne z przedsiębiorstw nie przekroczyło 15% udziału w rynku. Z kolei w przypadku utworzonego przedsiębiorstwa przesyłowego zastosowano dwa ograniczenia o charakterze prokonkurencyjnym. Po pierwsze, pozabawiono je prawa obrotu energią elektryczną oraz po drugie, podejmowania decyzji w kwestii rozbudowy sieci.

W wyniku podziału powstało również 5 przedsiębiorstw dystrybucyjnych posiadających prawo obrotu oraz wydano dodatkowo 10 koncesji dla przedsiębiorstw uprawnionych do sprzedawania energii elektrycznej. Jak już wspomniano, pierwsze doświadczenia funkcjonowania elektroenergetyki w warunkach rynkowych wskazują, że rozwojowi konkurencji w obrocie detalicznym (sprzedaży dla końcowych odbiorców) nie służy łączenie w jednym przedsiębiorstwie koncesji na dystrybucję i obrót energią elektryczną.

Hiszpania. W punkcie startu liberalizacji (początek lat 90.) formalnie było 10 wytwórców oraz prawie 200 spółek dystrybucyjnych, ale faktycznie sektor zdominowany był przez 4 pionowo zorganizowane przedsiębiorstwa posiadające zdecydowaną większość mocy oraz spółek dystrybucyjnych. Zanim zaczęto wprowadzać reformy rynkowe wysuwano postulaty podziału tych czterech przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza Endesy dysponującej największym potencjałem produkcyjnym (54%). Ostatecznie postanowiono radykalnie zliberalizować warunki udzielania zgody na budowę nowych elektrowni oraz import energii elektrycznej.

Po 10 latach doświadczeń z funkcjonowaniem pionowo zorganizowanych przedsiębiorstw podkreśla się niewielką skuteczność zasady rozdziału kosztów poszczególnych działalności dla zapobiegania praktykom antykonkurencyjnym.¹³

¹³ Por. *Competition in the Spanish Electricity Industry*. Version 1.2. January 1999. Niepublikowany materiał w posiadaniu autora przygotowany przez pracowników Endesy.

Stąd od 2000 r. obowiązywać ma zasada prawnego rozdziału tych przedsiębiorstw, które obok działalności regulowanej (sieciowej) prowadzą również działalność na rynkach konkurencyjnych (wytwarzania i obrotu energią elektryczną). Wzmocniono również uprawnienia regulatora dając mu prawo wyrażania zgody na nabywanie przez przedsiębiorstwa sieciowe udziałów w innych przedsiębiorstwach.

Holandia. Postęp reform rynkowych w tym kraju opóźniły podejmowane bezowocnie przez rząd próby pełnej konsolidacji podsektora wytwarzania – 4 przedsiębiorstwa wytwarzające w sumie 70% energii elektrycznej miały być połączone. W podsektorze dystrybucji początkowo działało ponad 40 regionalnych spółek, ale w wyniku ostatnio dokonanych fuzji, ich liczba zmalała do 13 i przewiduje się dalszy postęp konsolidacji tego podsektora. Cechą konsolidacji w podsektorze dystrybucji jest wykształcanie się spółek prowadzących multimedialną działalność sieciową.¹⁴

Ważnym instrumentem prokonkurencyjnym jest, o czym już wspomniano, obowiązek prawnego rozdzielania (poprzez tworzenie samodzielnych przedsiębiorstw) różnych działalności energetycznych, jak wytwarzanie, dystrybucja oraz obrót i sprzedaż dla końcowych odbiorców. Dotyczy to zwłaszcza spółek dystrybucyjnych, które poprzez oddzielnie działające przedsiębiorstwa, prowadzić mogą działalność sieciową i handlową. Aby konsolidacja nie zagroziła monopolizacji rynku krajowego znacznie zliberalizowano import energii elektrycznej.

Włochy. Kraj ten rzadko przywoływany jest w dyskusjach nad liberalizacją sektora elektroenergetycznego, chociaż jego doświadczenia mają znaczenie z perspektywy naszych sporów o kształt i tempo restrukturyzacji, a szerzej liberalizacji. Przede wszystkim tutaj, w sposób szczególnie wyraźny ujawnił się wpływ czynników politycznych, które zadecydowały o wstrzymaniu na kilka lat zapowiadanej na początku lat 90. reformy rynkowej sektora elektroenergetycznego. U podstaw sporu leżała kwestia podziału i prywatyzacji największego włoskiego przedsiębiorstwa elektroenergetycznego Enelu, które miało absolutny monopol w działalności wytwórczej, sieciowej i handlowej. Sprzeciw lewicowego rządu wobec głębokiej restrukturyzacji organizacyjnej i własnościowej tego przedsiębiorstwa, planowanej przez poprzednią ekipę rządową, zamroził realizację tych planów aż do 1999 r. Poważną rolę w promowaniu idei podziału Enelu i przyspieszenia liberalizacji odegrał regulator energetyczny powołany w 1996 roku.

Dopiero wydany w 1999 r. dekret o podziale tego przedsiębiorstwa umożliwił przystąpienie do jego prywatyzacji oraz uczynił możliwym podjęcie prac nad wprowadzeniem rozwiązań rynkowych. Koncepcja podziału zakłada w pierwszej fazie wydzielenie ze struktury przedsiębiorstwa części mocy, którą podzielono na trzy niezależne segmenty zaoferowane prywatnym inwesto-

¹⁴ Korzystałem z niepublikowanego materiału przygotowanego przez holenderską firmę konsultingową pt. *Liberalisation and restructuring process of the electricity market in Netherlands – Lessons learned*. KEMA International B.V. March 2001.

rom. W dalszej części restrukturyzacji i prywatyzacji podlegać będzie sieciowa część Enelu. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w dekreście restrukturyzacyjnym znajdują się rozwiązania, które poprzez nałożenie ograniczeń co do dopuszczalnej wielkości, powstających w wyniku przyszłych fuzji, przedsiębiorstw mają zapobiegać zbyt szybkiej, powtarzanej konsolidacji sektora.

Decyzję rządu włoskiego o podziale Enelu, który pod względem wielkości zainstalowanej mocy był drugim na świecie po EdF przedsiębiorstwem elektroenergetycznym, warto skonfrontować z licznymi w Polsce głosami, które w wielkości przedsiębiorstwa upatrują podstawowy warunek powodzenia krajowych przedsiębiorstw, czy też w skrajnym wariacie jednego przedsiębiorstwa narodowego w konkurencji z zagranicznymi gigantami. Gdyby za słuszną przyjąć taką logikę rozumowania, wówczas trudno byłoby rozumieć przesłanki włoskiej decyzji podziałowej.

Konsolidacja i konkurencja – problem sekwencji

W dotychczasowych rozważaniach akcent położony został na konsekwencje proponowanego modelu konsolidacji elektroenergetyki w układzie poziomym i pionowym z perspektywy strategicznego celu polskiej polityki energetycznej, a mianowicie wprowadzania efektywnych rynków konkurencyjnych i regulowanych tam, gdzie ze względu na istnienie monopolu sieciowego nie ma jeszcze przesłanek do uruchomienia skutecznej presji potencjalnej konkurencji. Nie ma wątpliwości, że struktura rynku odgrywa zasadniczą rolę w z natury niełatwym procesie uruchamiania rynków konkurencyjnych oraz stosowania regulacji wspierającej te procesy.

Syntetyczny przegląd doświadczeń innych krajów pokazuje bowiem, że po pierwsze, władze w pierwszej fazie liberalizacji rynków elektroenergetycznych podjęły środki, aby zapobiec oddolnej konsolidacji sektora, która mogłaby zakłócić powstawanie rynku konkurencyjnego oraz po drugie, że w przedsiębiorstwach o pionowej strukturze wymóg rozdzielenia kosztów nie musi być skutecznym środkiem na przeciwdziałanie antykonkurencyjnym praktykom tych przedsiębiorstw. Nie potwierdza on także głoszonego przez zwolenników konsolidacji poglądu o anachronicznie rozdrobnionej strukturze polskiego sektora elektroenergetycznego. W krajach rozpoczynających reformy rynkowe struktura sektorowa była daleko bardziej rozproszona. Dotyczyło to zwłaszcza krajów, które nie rozpoczęły od prokonkurencyjnej restrukturyzacji. Niewątpliwie fakt istnienia dużej liczby potencjalnych dostawców ułatwił proces uruchamiania rynku, tam gdzie dominowała pionowa struktura przedsiębiorstw.

Niemniej istotny aspekt problemu konsolidacja a konkurencja wiąże się z pytaniem o pożądaną tu sekwencję działań. Chodzi tu o problem natury metodycznej, a mianowicie, czy i jakie są przesłanki uzasadniające konsolidację poprzedzającą powstanie konkurencyjnego rynku energii elektrycznej? Pytanie to wiąże się z podkreślaną już wcześniej cechą konsolidacji w innych krajach, a mianowicie, że jest ona generowana przez rozwijające się rynki konkurencyjne.

Zwolennicy konsolidacji nie mają wątpliwości. Konsolidacja polskiego sektora elektroenergetycznego poprzedzająca uruchomienie rynku konkurencyjnego jest niezbędna po pierwsze, ze względu na konieczność zachowania bezpieczeństwa energetycznego oraz po drugie, ponieważ umożliwia ukształtowanie się odpowiedniej dla efektywnego funkcjonowania mechanizmów konkurencji struktury rynku. W pierwszym przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej upatruje się w upadku części przedsiębiorstw po pełnym uruchomieniu rynków. Konsolidacja słabszych z silniejszymi przedsiębiorstwami pozwolić ma więc tym pierwszym przetrwać. W drugim przypadku chodzi o towarzyszące obecnej, rozdrobnionej strukturze sektora zjawisko nierównych szans poszczególnych przedsiębiorstw na rynku, które zniekształcałoby działanie mechanizmów konkurencyjnych. Konsolidacja ma więc doprowadzić do powstania takiej struktury przedsiębiorstw elektroenergetycznych, która będzie *...umożliwiała poprawne działanie przewidywanego rynku konkurencyjnego energii elektrycznej w skali naszego kraju..* [Duda, s. 38].

W związku z takim podejściem do konsolidacji sformułować można dwie zasadnicze wątpliwości. Po pierwsze, kwestionuje się tu jedną z zasadniczych zalet rynku konkurencyjnego, a mianowicie jego zdolność do selekcji uczestników rynku według kryteriów efektywności. Konsolidacja ma więc według jej zwolenników w gruncie rzeczy osłabić siłę oddziaływania rynku na procesy sanacji sektora w oparciu o obiektywne kryteria ekonomiczne. Po drugie, przyjmuje się tu założenie, że możliwe jest określenie a priori prawidłowej struktury rynku i że zadanie to nie jest możliwe do osiągnięcia bez aktywnej roli państwa. Ponieważ wymaga to wykorzystania właścicielskiej funkcji państwa, to kolejnym warunkiem realizacji tego zadania jest przeprowadzenie konsolidacji przed prywatyzacją. Abstrahuje się tu natomiast od faktu, że to właśnie rynek konkurencyjny a nie „wiedza” urzędników jest czynnikiem generującym parametry rachunku efektywności działań restrukturyzacyjnych oraz niezbędny w tych sytuacjach element dyscyplinujący decydentów, jakim jest ryzyko poniesienia straty.

Jednym z argumentów zwolenników konsolidacji, która ich zdaniem zapewnić ma osiągnięcie określonej z góry przez państwo prawidłowej, z punktu widzenia wymagań efektywnej konkurencji struktury rynku, może być odwołanie się do rekomendowanej przez ekonomistów propozycji demonopolizacji sektora poprzez jego restrukturyzację podziałową, zwłaszcza w układzie pionowym. Odwołanie się do tej analogii jest szczególnie wygodne z punktu widzenia celów artykułu, bowiem pozwala pokazać zasadniczą różnicę w podejściu do roli państwa w procesach transformacji rynkowej w sektorach sieciowych.

Postulat restrukturyzacji podziałowej wynika przede wszystkim z przekonania, że monolityczna struktura pionowego monopolu opartego na łączeniu w jednym podmiocie działalności potencjalnie konkurencyjnej z działalnością sieciową charakteryzującą się ciągle dużym stopniem naturalnego monopolu uniemożliwi lub przynajmniej znacznie utrudni i spowolni rozwój rynków konkurencyjnych. Co więcej, proces wykształcania się rynków konkurencyjnych będzie wymagał podejmowania przez organy państwowe (ministerstwa, regu-

latorów czy instytucji antymonopolowych) administracyjnych działań wspierających ten proces, które jak pokazują, zwłaszcza doświadczenia brytyjskie, mogą być przedmiotem kontrowersji i protestów dodatkowo utrudniających jego przebieg.

Podkreślenie prokonkurencyjnej roli restrukturyzacji podziałowej opiera się tu na założeniu, że dopiero rozbitcie monolitycznej struktury sektora (tam gdzie ona występuje) umożliwi osiągnięcie poprzez deregulację i reregulację warunków do ukształtowania się struktury cen prawidłowo odzwierciedlających rzeczywiste koszty prowadzenia poszczególnych rodzajów działalności. Dopiero takie ceny stwarzają przesłanki do ekonomicznie poprawnego kształtowania się struktury rynku w wyniku oddolnych inicjatyw poddanych nadzorowi organów państwowych odpowiedzialnych za politykę konkurencji. W podejściu tym akcentuje się więc dwie ważne, uzupełniające się, funkcje efektywnie funkcjonujących rynków. Rynki te z jednej strony generować mają silne proefektywnościowe bodźce, z drugiej zaś generować parametry cenowe warunkujące możliwość podejmowania ekonomicznie zasadnych decyzji. Dopiero w tych warunkach możliwy będzie w drodze przejęć, połączeń, ale także i bankructw proces kształtowania się prawidłowej struktury rynku.

Jest to zatem całkiem odmienna wizja sposobu transformacji rynkowej sektorów sieciowych. Tutaj celem realizowanej przez państwo restrukturyzacji podziałowej nie jest kreowanie prawidłowej struktury rynku, ale stworzenie warunków ułatwiających rozwój konkurencji. Przyjmuje się założenie, że dopiero oddziaływanie rynku konkurencyjnego rozpocząć może proces takiej restrukturyzacji sektora, która dostosowywać będzie strukturę tego sektora do dynamicznie zmieniających się wymogów działania w warunkach dominacji kryteriów komercyjnych oraz konieczności uwzględnienia specyfiki poszczególnych sektorów tam, gdzie ona rzeczywiście występuje¹⁵.

Konsolidacja jako czynnik utrudniający urynkowanie sektora – konkluzje

Zaprezentowany dotąd krytyczny stosunek do forsowanej przez różne kręgi koncepcji konsolidacji sektora prowadzącej nie tylko do odtworzenia pionowej struktury przedsiębiorstw elektroenergetycznych, ale rozszerzającą formułę pionowej integracji o kopalnie węgla kamiennego wynika z obaw, że dopuszczenie obecnie do takiej konsolidacji może znacząco utrudnić czy wręcz zablokować możliwość poddania przedsiębiorstw presji efektywnie działających konkurencyjnych i regulowanych rynków. Stanowisko to w sposób bezpośredni opiera się na dotychczasowych doświadczeniach innych krajów w zakresie liberalizacji rynków sektorów sieciowych, które można sprowadzić do następujących stwierdzeń.

¹⁵ Podejście takie wyraźnie zostało zaakcentowane przez: [Bentley, 2001].

Po pierwsze, im bardziej zmonopolizowana struktura rynku, zwłaszcza w formie pionowej integracji przedsiębiorstw sektora sieciowego, tym większe utrudnienia w wprowadzaniu efektywnych rynków konkurencyjnych oraz ustanowienia skutecznej, prokonkurencyjnej i proefektywnościowej regulacji. Dobrze znane, co nie znaczy zawsze dostatecznie uwzględnianie przez polityków niebezpieczeństwa stąd wynikające, to łatwość zmonopolizowania w zakresie cen i podziału rynku oraz blokowania dostępu do rynku nowym podmiotom. Zagrożenia związane z powrotem do pionowej struktury przedsiębiorstw ulegają załagodzeniu, w przypadku gdy utrzymana zostanie dostatecznie wysoka pozioma dekoncentracja sektora, tzn. na rynku występuje duża liczba potencjalnych dostawców energii elektrycznej. Na kwestię tę zwraca się zresztą uwagę w opracowanym w 2001 roku Raplocie OECD poświęconym między innymi ocenie sytuacji w polskim sektorze energetycznym. Odnotowując decyzję o dopuszczeniu do pionowej konsolidacji w Raplocie mocno eksponuje się zagrożenia związane z istnieniem pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw i w związku z tym podkreśla się, że warunkiem złagodzenia antykonkurencyjnych skutków takiej konsolidacji jest niedopuszczenie do poziomej koncentracji rynku wytwarzania i obrotu.

Po drugie, rzadko dostrzega się regulacyjne implikacje konsolidacji pionowej i poziomej. Zwiększa ona bowiem dodatkowo naturalny dla każdego systemu administracyjnej regulacji cen stopień asymetrii informacji między regulatorem a regulowanym przedsiębiorstwem. Wielość podmiotów na rynku, to wielość źródeł informacji, które umożliwiają zastosowanie przez regulator bardziej skutecznych metod zwalczania antykonkurencyjnych zachowań i regulacji bodźcowej.

Po trzecie, wysoce rozproszona struktura rynku w momencie rozpoczęcia liberalizacji charakteryzowała większość krajów (kraje skandynawskie, Niemcy, Holandia), które zdecydowały się na takie reformy. Tam gdzie występowały narodowe monopole (Wielka Brytania czy Australia), mniej lub bardziej udaną liberalizację poprzedziła restrukturyzacja podziałowa. Do tej grupy krajów dołączyły ostatnio Włochy, które najpierw wycofały się z decyzji o restrukturyzacji podziałowej, a po latach, w związku z brakiem postępów w liberalizacji, rozpoczęły ten proces. Wreszcie Francja to kraj, w którym pod wpływem presji ze strony krajowego monopolu najwolniej dochodzi do rzeczywistego otwierania rynku.

Po czwarte, nawet rozproszona struktura rynku nie zwalnia instytucji regulacyjnych od działań prokonkurencyjnych, zwłaszcza jeśli chodzi o egzekwowanie zasady dostępu do sieci. Potrzeba tych działań jest tym większa im większy stopień pionowej i poziomej integracji przedsiębiorstw. Do czynników wspierających regulację prokonkurencyjną należy otwieranie rynku krajowego na konkurencję zagraniczną oraz nakładanie na przedsiębiorstwa pionowo zintegrowane obowiązku prawnego rozdzielania działalności regulowanych i nie-regulowanych (Holandia, Hiszpania).

W związku z powyższym uzasadniona jest obawa, że w warunkach słabej, prokonkurencyjnej regulacji dopuszczenie do opartej na kryterium terytorialnym pionowej i poziomej konsolidacji polskiego sektora ułatwi skonsolidowanym przedsiębiorstwom blokowanie rozwoju konkurencji między nimi oraz blokowanie nowym podmiotom dostępu do rynku. Konsekwencje braku postępu w rzeczywistej liberalizacji widzieć należy w dwóch przedziałach czasowych. W krótkim okresie oznaczać to będzie zahamowanie wymuszonej bodźcami rynkowymi restrukturyzacji wewnętrznej przedsiębiorstw elektroenergetycznych prowadzącej do obniżania kosztów funkcjonowania oraz utrudnienia w kontynuowaniu programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego. Związany z tym dalszy wzrost cen energii i węgla pogarszać będzie konkurencyjność polskiej gospodarki i zwiększać i tak już duże obciążenia budżetów domowych wydatkami na energię.

W dłuższym okresie brak postępów w liberalizacji pozbawia nas szansy na przygotowanie w bezpieczny sposób krajowych przedsiębiorstw do sprostania konkurencji europejskich przedsiębiorstw z chwilą naszej akcesji do UE. Reprezentuje tutaj dokładnie przeciwny pogląd w stosunku do zwolenników konsolidacji. Uważam, że kluczowe znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw ma nie mechaniczne zwiększanie ich wielkości, ale poddanie ich egzaminowi konkurencji wewnętrznej, która zmusi je do podejmowania działań w zakresie proefektywnościowej restrukturyzacji wewnętrznej oraz stworzy właściwe warunki do restrukturyzacji na poziomie całego sektora tzn. niezbędnej z punktu widzenia poprawy konkurencyjności konsolidacji przedsiębiorstw.

W forsowanej dzisiaj konsolidacji widzieć trzeba inny jeszcze, istotny aspekt. Konsolidacja będzie bowiem umacniać możliwości, ale i skuteczność lobbingu sektorowego. Jeśli więc w jej efekcie rosnąć będzie skala negatywnych ekonomicznych i społecznych skutków rynkowej niewydolności przedsiębiorstw, to wykorzystując politycznie nośne hasło zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju, sektorowi będzie przychodziło łatwiej osłabiać determinację czynników rządowych w forsowaniu rozwiązań rynkowych, a także przedłużać stosowanie administracyjnych mechanizmów zarządzania sektorem oraz kosztownych dla gospodarki i społeczeństwa mechanizmów chroniących krajowe przedsiębiorstwa przed konkurencją zagraniczną.

W tym kontekście szczególnie martwią zeszłoroczne wypowiedzi obecnego ministra skarbu zdecydowanie popierające idee tworzenia poprzez konsolidację silnych, pionowo zintegrowanych koncernów obejmujących również kopalnie węgla kamiennego [Chcę zakończyć..., 2001] Zaskakująca jest tutaj zapowiedź, że nie zamierza być *zakładnikiem układów w branży czy kartelu prezesów* skoro koncepcja taka wychodzi naprzeciw nieskrywanym przecież, zwłaszcza przez podsektor wytwarzania, życzeniom kadry kierowniczej. Realizacja bowiem takich zamierzeń może właśnie postawić ministra w sytuacji *zakładnika* zwielokrotnionej siły połączonych interesów prezesów i jeszcze silniejszych związków zawodowych.

Wreszcie nie można pominąć jeszcze jednego ważnego aspektu konsolidacji, o którym pamiętać winien sam sektor. Chodzi tutaj o zaostojący się

w UE reżim w zakresie otwierania rynków krajowych¹⁶ oraz stosowania przepisów o pomocy państwowej¹⁷. Wraz z naszym wejściem do UE musimy się liczyć z tym, że wszelka pomoc udzielana przedsiębiorstwom krajowym będzie nie tylko pod ścisłą kontrolą Komisji Europejskiej, ale także, a może przede wszystkim, zagranicznych konkurentów. Konieczność przestrzegania odpowiednich przepisów będzie wówczas znacząco ograniczać możliwy w innej sytuacji zakres pomocy państwa dla przedsiębiorstw. A zatem brak ich zgody na poddanie się już teraz twardemu egzaminowi krajowej konkurencji i upatrykiwanie szansy na sprostanie konkurencji zagranicznej w działaniach konsolidacyjnych może więc w ostatecznym rachunku obrócić się przeciwko samemu sektorowi.

Bibliografia

- Allas T., Leslie K., [2000], *Power Consolidation: the paradox of size*, Power Economics, July/August 2000.
- Allen S., [2000], *M&AS in the European power sector*, Power Economics, November 2000.
- The Benefits and Deficiencies of Energy Sector Liberalisation. Case Studies*, World Energy Council 1998.
- Bentley M., [2001], *Enhancing shareholder value through mergers and acquisitions*, Power Economics June 2001.
- Chcę zakończyć misję prywatyzacji*, [2001], wywiad z W. Kaczmarkiem, Rzeczpospolita z 12 października 2001 roku.
- Competition in Regulated Industries*, [1998], Edited by D. Helm and T. Jenkis, Oxford University Press, Oxford.
- Corry D., Souter D., Waterson M., [1994], *Regulating our utilities*, Institute For Public Policy Research London.
- Duda M., [2001], *Prywatyzacja sektora elektroenergetyki w świetle bezpieczeństwa energetycznego w warunkach rynkowych*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki, nr 4/2001.
- Fornalczyk A., [2001], *Wydatki pod specjalnym nadzorem*, Rzeczpospolita 6-7 października 2001.
- Haarmeyer D., Tait B., [2000], *The race to competitiveness: US power market in transition*, Power Economics, February 2000.
- Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie* rozpatrzona przez Radę Ministrów w dn. 22 stycznia 2002 roku.
- Jasiński P., Szablewski A., Yarrow G., [1995], *Konkurencja i regulacja w przemyśle energetycznym. Brytyjskie doświadczenia a polskie problemy* INE PAN Monografie nr 6.
- Kowalak T., [2002], *Quo vadis, sektorze?*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki 1/2002.
- Mielczarski W., Szczygiel L., [1999], *Tworzenie konkurencyjnych rynków energii elektrycznej w świecie. Doświadczenia australijskie i wnioski dla Polski*, w: *Konkurencja, regulacja i restrukturyzacja niemieckiego sektora elektroenergetycznego*, Biuletyn Informacyjny Polskiego Towarzystwa Elektrociepłowni Zawodowych, wrzesień 1999.
- Pęczalski Z., [2001], *Urynkownienie energetyki – list otwarty do energetyków*, Wokół Energetyki, Lipiec 2001.

¹⁶ Świadczy o tym m.in. uzgodniona już modyfikacja Dyrektywy Elektroenergetycznej, która zmierza do zwiększania tempa tworzenia europejskiego rynku energii elektrycznej.

¹⁷ Na brak świadomości o istniejących w tej mierze ograniczeniach zwraca uwagę: [Fornalczyk, 2001].

- Szablewski A., [1998], *Dylematy wyboru metody regulacji cen paliw i energii*, Gospodarka Planowa 1998 nr 2-3.
- Szablewski A., [1999], *Konkurencja, regulacja i restrukturyzacja niemieckiego sektora elektroenergetycznego*, Biuletyn Informacyjny Polskiego Towarzystwa Elektrotechników Zawodowych, wrzesień 1999.
- Szablewski A., [2001a], *Czy konsolidacja energetyki nie zaszkodzi rynkowi?* Nowe Życie Gospodarcze nr 7/2001.
- Szablewski A., [2001b], *Sieciowe sektory infrastrukturalne – Po co regulacja?* NŻG 2001/16.
- Szablewski A., Wesolowski I., [2001], *Trudna rola operatora systemu przesyłowego*, Nowe Życie Gospodarcze 2001/11.
- Załącznik nr 3. [2002] pt. *Obywatel, rynek, konkurencja – Przekształcenia organizacyjne, strukturalne i własnościowe sektora paliwowo-energetycznego* do dokumentu Ministerstwa Gospodarki nt. *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku. Projekt z dn. 19.02.2002.*