

Andrzej T. Szablewski*, Urszula Skorupska**

W KIERUNKU REGULACJI Z ROSNĄCYM UDZIAŁEM ODBIORCÓW – PRZYPADEK ARGENTYŃSKIEJ METODY *PUBLIC CONTEST*

(Artykuł nadesłany: 11.12.2015 r. Zaakceptowany: 11.02.2016 r.)

UWAGI WSTĘPNE

W ostatnich latach szybko rośnie zainteresowanie nowymi i do niedawna nadal jeszcze słabo znanymi w światowej literaturze przedmiotu rozwiązaniami instytucjonalnymi w zakresie regulacji przedsiębiorstw mających – z racji posiadania atrybutu monopolu naturalnego – wyłączny dostęp do elementów infrastruktury o krytycznie ważnym (z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego i politycznego) – znaczeniu i które z tego właśnie powodu są często określane jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Najogólniej rzecz ujmując, chodzi tu o ten rodzaj rozwiązań, których przyjęcie implikuje decentralizację trybu podejmowania decyzji inwestycyjnych przez nadawanie podmiotowej roli interesariuszy regulacji, w tym zwłaszcza odbiorców.

Głównym przedmiotem zainteresowania autorów artykułu są rozwiązania, które wprowadzają do procesu regulacyjnego mechanizmy negocjacyjne i w związku z tym w coraz większym stopniu sprowadzają rolę regulatora do oceny i akceptacji wyników uzyskanych w toku negocjacji. W ramach dynamicznie rozwijających się badań o charakterze teoretycznym i aplikacyjnym, którym niewątpliwie sprzyja fakt istnienia bardzo już bogatych – choć długo pomijanych lub ignorowanych przez ekonomistów zajmujących się problematyką regulacyjną – doświadczeń w zakresie tego rodzaju praktyki regulacyjnej, bardzo rzadko

* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN.

** Instytut Nauk Ekonomicznych PAN.

wspomina się o innym jeszcze niż mechanizm negocjacyjny sposobie aktywizacji odbiorców w obszarze rozstrzygnięcia o ważnych kwestiach, które dotąd należały do wyłącznej kompetencji regulatora.

Chodzi tu o metodę określaną w literaturze jako rozwiązanie typu *Public Contest*, która znana jest głównie z doświadczeń reform regulacyjnych w argentyńskim sektorze elektroenergetycznym. Wydaje się, że znajomość tej metody ma walor nie tylko poznawczy w obszarze teorii regulacji i światowej praktyki regulacyjnej, która ciągle jeszcze jest słabo eksponowana w krajowej literaturze przedmiotu. Można tu bowiem również mówić o potencjalnym walorze aplikacyjnym. Chodzi o to, że metoda ta jest próbą zmierzenia się z problemem, który występuje w krajach, które tak jak Polska, nie posiadają jeszcze dostatecznie dojrzałych instytucji władzy publicznej, co stwarza trudności w implementacji kluczowej dla prawidłowego działania regulacji sektorowej zasady niezależności regulatora, czyli zapewnienia regulatorowi ochrony przed niebezpieczeństwem ulegania naciskom politycznym lub zorganizowanych grup interesu.

Podjęta w artykule problematyka dotyczy instytucjonalnego kierunku reform regulacyjnych, który dotąd nie budził większych kontrowersji. Zapożyczona z praktyki amerykańskiej koncepcja instytucjonalizacji regulacji sektorowej stanowiła bowiem jeden z dwóch głównych elementów pakietu reform regulacyjnych wprowadzanych w ramach trwającego od początku lat 80. XX wieku procesu liberalizacji sektorów sieciowych. Koncepcja ta była realizowana w formie tworzenia wyspecjalizowanych, posiadających status niezależności, organów władzy regulacyjnej, którym została przypisana wyłączność decyzyjna. Oznaczało to zatem pozbawianie przedsiębiorstw, a zwłaszcza ich odbiorców realnej podmiotowości w procesie decyzyjnym. Warto zatem najpierw nieco szerzej zaprezentować oba kierunki reform regulacyjnych, a także wskazać na przesłanki, które zadecydowały o rosnącym zainteresowaniu mechanizmami negocjacyjnymi, aby na tym tle przedstawić specyfikę metody *Public Contest*.

DWA KIERUNKI REFORM REGULACYJNYCH

Dyskusja wokół teoretycznych i praktycznych aspektów regulacji sektorów użyteczności publicznej koncentrowała się w ostatnich dekadach na kwestii mechanizmów regulacji cen. Miało to związek z rozpoczętym na początku lat 80. XX wieku procesem liberalizacji tych sektorów, którego ważnym elementem były reformy ich regulacji. Nieprzypadkowo koncepcja tych reform kształtowała się pod wpływem dobrych i złych doświadczeń amerykańskiej regulacji. Trzeba bowiem uwzględnić, że w przeciwieństwie do krajów europejskich, w których problematyka regulacji wzbudzała bardzo niewielkie zainteresowanie środowisk ekonomicznych, w USA była ona już od XIX wieku ważnym przedmiotem uwagi, który sytuował się w głównym nurcie tamtejszej myśli ekonomicznej. Co więcej, nasilający się już od lat 60. XX wieku krytyczny stosunek amerykańskich

ekonomistów do teoretycznych podstaw ukształtowanego tam modelu regulacji i praktyki jego działania wyznaczał kierunki koniecznych reform, jeśli chodzi o zakres i sposób regulacji sektorów użyteczności publicznej, które w hasłowym ujęciu sprowadzały się do postulatów deregulacji i re-regulacji¹.

Na amerykański model regulacji składały się dwa ważne elementy, a mianowicie instytucjonalizacja regulacji oraz mechanizm regulacji cen, którego centralnym elementem była regulacja zysków. Instytucjonalizacja regulacji oznaczała przekazanie nadzoru regulacyjnego odrębnym, posiadającym status niezależności od władzy wykonawczej, organom władzy publicznej, które w warunkach amerykańskich działały w formie federalnych i stanowych komisji regulacyjnych. To – przez długi okres nieznane poza USA, a później także Kanadą – instytucjonalne rozwiązanie regulacyjne wyłoniło się na przełomie XIX i XX wieku, po długim okresie testowania innych rozwiązań regulacyjnych² i przybrało formę tzw. kontraktu regulacyjnego (*regulatory compact*), który określał charakter relacji między regulatorem a przedsiębiorstwami podlegającymi władzy.

Kontrakt ten zobowiązywał bowiem regulatora do zagwarantowania przedsiębiorstwom wyłączności działania na przyznanym im rynkach w zamian za co przedsiębiorstwa godziły się na ograniczenie – na rzecz regulatora – ich samodzielności w zakresie określania standardów jakościowych dostarczanych produktów lub usług, rozstrzygnięcia o skali oraz strukturze inwestycji oraz w konsekwencji o poziomie regulowanych przez niego cen. Podejmując decyzje cenowe, regulator musiał się jednak kierować zasadą zapewnienia przedsiębiorstwom uzasadnionej stopy zwrotu od kapitału zainwestowanego w działalność objętą regulacją kapitału. Ten rodzaj mechanizmu regulacyjnego – określany w literaturze przedmiotu jako regulacja stopy zwrotu (*rate of return regulation*) – charakteryzował się wieloma słabościami, w tym zwłaszcza brakiem bodźców do redukcji kosztów prowadzonej przez przedsiębiorstwa działalności (por. Szablewski, 2003, s. 64 i dalsze) oraz nadmierną skłonnością przedsiębiorstw do inwestycji rozwojowo-modernizacyjnych³.

Narastająca szczególnie szybko od początku lat 70. XX wieku krytyka mechanizmu regulacji stopy zwrotu w znacznym stopniu przyczyniła się do ukształtowania się nowego podejścia do sposobu regulacji cen. Uwzględniła ono ogromny postęp, jaki pod wpływem tej krytyki dokonał się zarówno w ogólnej

¹ Szerzej dorobek amerykański w zakresie teorii i praktyki regulacyjnej został zaprezentowany w krajowej literaturze w pracy A. Szablewskiego (2003, rozdz. 1 i 2).

² Wcześniej regulacja była sprawowana najpierw przez sądy, później władze ustawodawcze (w formie statutów określających zasady działania przedsiębiorstw), a także władze lokalne, które nadzór regulacyjny sprawowały za pomocą instrumentu koncesji – szerzej o tym np. Ch.F. Philips (1988, s. 117 i dalsze) i G.L. Priest (1993, s. 301 i dalsze). W krajowej literaturze kwestia ta została omówiona przez Szablewskiego (2003, s. 24 i dalsze).

³ W literaturze regulacyjnej ten rodzaj skłonności przedsiębiorstw regulowanych określany jest jako efekt A-J od nazwisk autorów H. Avercha i L.J. Johnsona, którzy ją zidentyfikowali i poddali analizie. Por. Averch i Johnson (1962).

teorii regulacji⁴, jak i w zakresie rozumienia nie tylko istoty słabości dotychczasowego mechanizmu regulacji cen, ale także sposobów, jakimi można słabości te usuwać lub przynajmniej osłabiać. Nowy mechanizm był więc budowany w opozycji do amerykańskiego mechanizmu regulacji stopy zwrotu, za czym kryło się odejście od priorytetu kontroli zysku na rzecz priorytetu dla tworzenia bodźców wyzwalających w przedsiębiorstwach zainteresowanie w podejmowaniu działań prowadzących do redukcji kosztów prowadzenia działalności podlegającej regulacji. Stąd też tego rodzaju mechanizm regulacji zaczął być określany jako regulacja bodźcowa. Termin ten, wraz z rozwojem teorii i praktyki nawiązującej do nowego podejścia w zakresie budowy mechanizmu regulacyjnego objął różne formy regulacji cen⁵.

Niewątpliwie najbardziej znaną jej formą stała się regulacja typu RPI-X⁶, znana także jako regulacja pułapowa. Z punktu widzenia przedmiotu artykułu istotne jest podkreślenie, że ten rodzaj regulacji jako pierwszy zaproponował S. Littlechild, który na zlecenie brytyjskiego rządu opracował koncepcję regulacji brytyjskiego sektora telekomunikacyjnego. Drugim, zasadniczym obok mechanizmu regulacji pułapowej, elementem tej koncepcji była natomiast zaczerpnięta z doświadczeń amerykańskich, a wcześniej nieznaną na gruncie europejskim, idea instytucjonalizacji regulacji sektorowej. Tak zaprojektowana koncepcja reform regulacyjnych stała się kluczowym, obok częściowej deregulacji i prywatyzacji, elementem pakietu reform, który był podstawą przeprowadzonej w 1984 r. liberalizacji tego sektora. Była ona także elementem pakietów liberalizacyjnych wdrażanych w kolejnych brytyjskich sektorach użyteczności publicznej, a w latach 90. XX wieku stała się wzorcem dla krajów, które zaczęły wprowadzać reformy rynkowe w tym obszarze gospodarki. Świadczy o tym przykład krajów UE, w których doszło zarówno do upowszechniania się regulacji pułapowej⁷, jak również – wymaganej zresztą prawem unijnym dotyczącym tworzenia jednolitych rynków sektorów sieciowych – instytucjonalizacji regulacji w formie wprowadzenia organów regulacji sektorowej.

⁴ Chodziło tu zwłaszcza o zakwestionowanie obowiązującej wcześniej *public interest theory of regulation*, czyli teorii, która eksponowała aspekt interesu publicznego jako główny motyw działania regulatorów i która bagatelizowała problem niesprawności regulacji. W ramach kontestacji teorii przedstawiano alternatywne teorie, które odwoływały się do kategorii *capture*, czyli zakładały, że regulatorzy realizują inne niż interes publiczny cele. Szerzej o tym w krajowej literaturze pisze Szablewski (2003, s. 58 i dalsze).

⁵ Bardzo szeroki przegląd stosowanych w praktyce regulacyjnej form regulacji bodźcowej zawiera np. książka M. Schmidta (2000).

⁶ Jest formą kontroli cen typu *ex-ante*, polega bowiem na wyznaczeniu regulatora ścieżki cenowej na przyjęty z góry okres – zwykle od 3 do 5 lat – w trakcie którego zmiany cen zależą od wskaźnika inflacji (RPI) oraz wyznaczonego przez regulatora wskaźnika obowiązkowej obniżki kosztów działalności (X). To rozwiązanie regulacyjne dopuszcza zatem wzrost zysków przedsiębiorstw, przy czym ich rozmiar zdeterminowany jest stopniem, w jakim uzyskane przez nich tempo obniżki kosztów przewyższa wskaźnik X.

⁷ Przyjęły ją takie kraje, jak: Włochy, Hiszpania, Niemcy oraz Francja (por. Cambini, Rondi, 2010, s. 5–6).

Warto podkreślić, że podstawą wdrażanej w ostatnich trzech dekadach koncepcji instytucjonalizacji regulacji było założenie, że jedynym podmiotem procesu regulacji jest sam regulator, co oznaczało, że dwie pozostałe grupy bezpośrednich interesariuszy regulacji, czyli przedsiębiorstwa i ich odbiorcy, pełniły w tym procesie rolę przedmiotową. Uzasadnieniem dla tego założenia była teza, przypisująca regulatorowi zdolność identyfikowania interesu publicznego, na który składały się dwa uzupełniające się aspekty. Po pierwsze, ochrona odbiorców przed zagrożeniami wynikającymi z posiadania przez przedsiębiorstwa pozycji wyłączności. Zagrożenia te upatrywano nie tylko w możliwości nadmiernego wzrostu cen, ale także w braku motywacji przedsiębiorstw do poprawy tego rodzaju efektywności ekonomicznej, którą Leibenstein (1966) określił jako efektywność X. Po drugie, w pojęciu interesu publicznego mieścił się również nałożony na regulatora wymóg zapewnienia przedsiębiorstwom pokrycie pełnego, ekonomicznego kosztu prowadzonej przez niego działalności regulowanej, a więc również i kosztu kapitału.

Założenie to pozostawało w konflikcie z inną, kluczową tezą teorii i praktyki regulacji, która dotyczyła istnienia asymetrii informacji, czyli konstatacji dosyć oczywistego faktu, że zdolność regulatora do identyfikacji tak rozumianego interesu publicznego jest mniej bądź bardziej ograniczona i co więcej zależy od stosowanego mechanizmu regulacyjnego. W przekonaniu Littlechilda regulacja pułapowa miała stanowić rozwiązanie problemu asymetrii informacji, którą rozumiano wówczas przede wszystkim jako brak zdolności regulatora do zidentyfikowania prostych, ale znanych tylko przedsiębiorstwom, rezerw obniżki kosztów operacyjnych. Idea regulacji pułapowej sprowadzała się więc do przyjęcia założenia, że warunkiem uruchomienia proefektywnościowej aktywności przedsiębiorstw jest stworzenie im – w ramach rozwiązania regulacyjnego – możliwości partycypowania w części korzyści, które są efektem tej aktywności⁸.

W tym kontekście trzeba widzieć powody wspomnianego na wstępie wzrostu zainteresowania nowymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Wynikało ono bowiem przede wszystkim⁹ z przekonania, narastającego pod wpływem doświadczeń praktyki stosowania regulacji bodźcowej, że pojęcie asymetrii informacji należy rozumieć szerzej niż sądzono wcześniej. Chodzi tu przede wszystkim o niedostrzegany przedtem aspekt asymetrii informacji, jakim jest istnienie wymiennosci między dążeniem do redukcji kosztów operacyjnych, zapewnieniem odpowiedniego poziomu jakości oraz właściwej struktury inwestycji podejmowanych przez przedsiębiorstwo podlegające regulacji.

⁸ Klarowną konceptualizację tego podejścia do problemu implikacji asymetrii informacji dla sposobu regulacji przedstawia P. Joskow (2006).

⁹ Warto tu tylko zasygnalizować, że inny ważny tu powód wiąże się z problemem rosnących kosztów regulacji, komplikujących się procedur regulacyjnych i wydłużającego się czasu ich trwania, za którym kryje się szerszy problem odchodzenia od koncepcji tzw. luźnej regulacji (*light-handed regulation*), która stanowić miała alternatywę dla stosowanego w USA w okresie poprzedzającym liberalizację modelu regulacji określanego jako twarda regulacja (*hard-handed regulation*).

Patrząc z tej perspektywy na problem asymetrii informacji istotna staje się potrzeba zwiększenia roli odbiorców w procesie regulacji, przede wszystkim z uwagi na to, że w warunkach rynkowych wspomniana wyżej wymiennność jest funkcją preferencji odbiorców i ich wiedzy o implikacjach wyboru, jakie w tym zakresie podejmują. Istniejące dotąd rozwiązanie instytucjonalne, które sytuowało regulatora jako wyłącznego decydenta, uniemożliwia lub przynajmniej utrudnia odbiorcom wyrażenie ich preferencji, co oznacza, że tryb dokonywanych przez regulatora wyborów w zakresie sposobu rozwiązania kwestii wymienności musi mieć charakter arbitralny, bowiem regulator nie może mieć pełnej wiedzy o tych preferencjach. Warto na marginesie zauważyć, że problemu tego nie rozwiązuje stosowana często przez regulatorów praktyka konsultowania odbiorców, bowiem nie tworzy ona – jak podkreśla Littlechild (2008, s. 33) – warunków do postawienia odbiorców wobec realnego wyboru między różnymi kombinacjami kosztów, jakości, bieżącej i przyszłej pewności dostaw i ponoszenia konsekwencji tego wyboru. Stąd ich postawę w konsultacjach cechuje często nadmierna roszczeniowość wyrażająca się w postulowaniu wysokiej jakości i poparcia dla inwestycji, a jednocześnie oczekiwania niskich cen.

Dostrzegając tego rodzaju implikację modelu scentralizowanej regulacji Littlechild stał się więc po raz kolejny – poza USA i Kanadą – liderem w promowaniu nowego etapu reform regulacyjnych, w którym zmiany dotyczą zakwestionowania wyłączności podmiotowej regulatora w procesie podejmowania decyzji regulacyjnych. Jego zasługą jest wprowadzenie tego wątku do głównego nurtu badań nad teorią i praktyką regulacji. Okazją do tego stał się zainicjowany w 2008 r. przez brytyjskiego regulatora sektorów energetycznych (gazu i energii elektrycznej) proces dyskusji nad oceną brytyjskiego modelu regulacji w związku z pytaniem, czy w obliczu nowych wyzwań stojących przed tym sektorami, model ten wymaga reform, czy też zasadniczej zmiany w podejściu do regulacji tych sektorów.

Postulując instytucjonalną reformę tego modelu, Littlechild wskazał zasadność wykorzystania w procesie regulacji mechanizmów negocjacyjnych, w których stronami byłoby interesariusze regulacji, w tym zwłaszcza przedsiębiorstwa i ich odbiorcy. Przyjęcie tego kierunku reform oznacza istotną zmianę roli regulatora. W tych nowych uwarunkowaniach instytucjonalnych jego aktywność w coraz większym stopniu powinna koncentrować się na tworzeniu warunków zachęcających przedsiębiorstwa oraz ich odbiorców do podejmowania negocjacji, na sprawowaniu nadzoru nad ich przebiegiem, aby zapewnić odbiorcom równoprawną pozycję w procesie negocjacyjnym i wreszcie na ocenie wyników tych negocjacji i podejmowanych na jej podstawie decyzji, które albo sprowadzają się do akceptacji tych wyników, albo też do podjęcia standardowego postępowania taryfowego.

Warto podkreślić, że w USA praktyka tego rodzaju regulacji, określana tam jako *negotiated settlements*, ma już w USA długą, bo sięgającą początku lat 60. XX wieku historię i stanowi dzisiaj – przynajmniej w przypadku regulacji sektorów energetycznych sprawowanej przez *Federal Energy Regulatory Commission* –

standardową praktykę, o czym świadczy fakt, że w ostatnich latach 90% postępowań taryfowych rozstrzyga się w trybie negocjacyjnym¹⁰. W ostatnich latach zaczyna się ona także szybko upowszechniać na szczeblu regulacji stanowej¹¹, a również zaczyna się rozpowszechniać – poczynając od dekady lat 80. XX wieku – w kanadyjskiej praktyce regulacyjnej¹². Ciekawe z krajowej perspektywy są także podejmowane już od początku pierwszej dekady XXI wieku próby implementowania tego rozwiązania regulacyjnego do praktyki brytyjskiej. Chodzi tu nie tylko o wprowadzenie – w mocno ograniczonym jednak zakresie – elementów negocjacyjnych do nowego, funkcjonującego od 2010 r. nowego modelu regulacji brytyjskiego sektora gazu i energii elektrycznej¹³, ale przede wszystkim o podejmowane przez innych regulatorów sektorowych próby rozstrzygania w trybie negocjacyjnym pewnych ważnych dla podjęcia przez regulatora ostatecznej decyzji regulacyjnej kwestii, które określane są tam jako angażowanie odbiorców (*customer engagement*)¹⁴.

Pozytywne doświadczenia amerykańskie i kanadyjskie¹⁵, a także rosnące zainteresowanie regulatorów brytyjskich świadczy o tym, że teoria i praktyka regulacji wchodzi w nowy etap rozwoju. Zmiany dotyczą instytucjonalnego wymiaru regulacji i wynikają z dostrzegania słabości modelu regulacji scentralizowanej. Za uruchamianiem mechanizmów regulacji negocjacyjnej, która oznacza nadanie przedsiębiorstwom, a zwłaszcza odbiorcom, podmiotowego statusu w procesie decyzyjnym, przemawia nie tylko eksponowany powyżej argument asymetrii informacji, ale także dwa inne jeszcze argumenty, z którymi jeden – odwrócenie procesu utwardzania regulacji (umacniania regulacji typu *hard-handed*) – został już zasygnalizowany, zaś drugi dotyczy kluczowego dla prawidłowego działania scentralizowanej regulacji problemu niezależnego statusu regulatora.

Jak podkreśla Littlechild (2008, s. 33), uruchamianie regulacji negocjacyjnej implikuje osłabienie presji rozbieżnych interesów, jakiej podlega regulator w modelu regulacji scentralizowanej. Jej istnienie sprawia bowiem, że jego

¹⁰ Szerzej o koncepcji i stosowanej przez FERG praktyce regulacji negocjacyjnej pisze Littlechild (2012a).

¹¹ Najszerszą analizę regulacji stanowej na przykładzie stanu Floryda zawiera artykuł Littlechilda (2009).

¹² Historię rozwoju kanadyjskiej praktyki regulacji negocjacyjnej, przedstawioną w sposób szczególnie interesujący dla krajów, które rozważają możliwość implementacji tego podejścia, zawiera artykuł J. Douceta i S. Littlechilda (2009).

¹³ Jest to funkcjonujący od początku tej dekady model regulacji RIIO (*setting Revenueusing Incentives to deliver Innovation and Outputs*), co można tłumaczyć jako ustalanie przychodów w sposób wykorzystujący bodźce do innowacji i osiągania założonych efektów. Model ten został szeroko zaprezentowany przez regulatora w: *Handbook...* (2010), zaś kwestia aktywizacji odbiorców omówiona została na stronach 50–51 tego dokumentu.

¹⁴ Szczególną aktywność w tym zakresie odegrał regulator sektora wodnego oraz regulator nadzorujący lotniska. Patrz szerzej o podejmowanych przez niego inicjatywach, w tym także przez regulatora sektora energetycznego, w: Littlechild (2012b, s. 59 i dalsze).

¹⁵ Syntetyczny przegląd zalet tego rodzaju regulacji zawiera artykuł Douceta i Littlechilda (2006).

decyzje są często wypadkową różnych czynników, a nie dążeniem do realizacji przypisanego mu celu. Problem ten – określany w literaturze przedmiotu jako *regulatory capture* – jest szczególnie ważny w odniesieniu do krajów, które nie mają dojrzałych instytucji władzy publicznej zdolnych do skutecznego przeciwstawiania się nieuchronnym (jak pokazują najlepiej znane w literaturze przedmiotu doświadczenia amerykańskich i brytyjskich regulatorów) naciskom politycznym czy zorganizowanych grup interesów. Z tej perspektywy szczególnie interesujące i warte omówienia jest rozwiązanie regulacyjne, które pod nazwą *Public Contest* zostało wprowadzone w Argentynie. Stanowi ono bowiem próbę bezpośredniego zmierzenia się z tym problemem.

OGÓLNY ZARYS KONCEPCJI *PUBLIC CONTEST*

*Public Contest*¹⁶ to rozwiązanie, które jeszcze do niedawna było równie mało znane w literaturze regulacyjnej jak instytucja negocjowanych porozumień. Być może wynikało to z tego, że w praktyce rozwiązanie to w szerokim zakresie funkcjonowało w zasadzie tylko w jednym kraju¹⁷ i to przez stosunkowo niedługi okres. Dopiero w pierwszej dekadzie XXI wieku, na fali ożywionej dyskusji o kierunkach ewolucji mechanizmów funkcjonowania sektorów sieciowych – w tym zwłaszcza podsektora przesyłu energii elektrycznej czy gazu, ze względu na rosnącą świadomość kluczowego znaczenia, jakie dla ich funkcjonowania ma właściwy rozwój tego podsektora – podjęto bliższe badania nad założeniami, koncepcją i praktyką działania tego rozwiązania¹⁸. Na tle amerykańskiego rozwiązania, określanego tu jako negocjowane porozumienia, odznacza się ono dwoma istotnymi różnicami. Po pierwsze, idzie ono znacznie dalej w kierunku zmniejszania roli regulatora sektorowego w zakresie podejmowania decyzji o inwestycjach zwiększających potencjał sieci przesyłowych (budowy nowych sieci oraz tzw. *interconnectorów*, czyli odcinków sieci łączących działające dotąd niezależnie systemy przesyłu energii elektrycznej lub gazu) oraz, po drugie, inna jest jego geneza.

W pierwszym przypadku jest istotne, że w przeciwieństwie do instytucji negocjowanych porozumień – w ramach której proces zmniejszania roli regulacji sektorowej oparty był na zasadzie dobrowolności i wynikał, z jednej strony, z gotowości regulatorów do akceptowania innego niż dotąd trybu rozstrzygnięcia kwestii stanowiących wcześniej przedmiot prowadzonego przez nich

¹⁶ W dosłownym tłumaczeniu termin ten oznacza publiczny spór. Ze względu na brak w języku polskim pojęcia, które precyzyjnie mogłoby określać istotę tego rozwiązania, w artykule będzie stosowany termin oryginalny.

¹⁷ Niektóre z elementów tej metody stosowane były także w niektórych innych krajach Ameryki Południowej, o czym wspominał Abdala (2008, s. 1308).

¹⁸ Niewątpliwie do najbardziej znanych autorów promujących wiedzę o tym rozwiązaniu i jego zalety należy Littlechild. Zainteresowanych tą problematyką warto odesłać do opublikowanych w „Energy Economics” (Littlechild, Skerk, 2008a, b, c) szeregu opracowań poświęconych doświadczeniom reformowania argentyńskiego sektora elektroenergetycznego, w tym zwłaszcza w zakresie stosowania metody *Public Contest*. Niektóre z tych opracowań będą przywołane w tym artykule.

standardowego postępowania regulacyjnego, z drugiej zaś z inicjatywy i zaangażowania uprawnionych stron, jeśli chodzi o prowadzenie konstruktywnych, bezpośrednich negocjacji – rozwiązanie typu *Public Contest* nie tylko zakłada odebranie przedsiębiorstwu prawa kierowania do regulatora propozycji w zakresie podejmowania inwestycji powiększających potencjał przesyłowy. Przewiduje także pozbawienie regulatora prawa decydowania o tego rodzaju inwestycjach, przekazując to podmiotom, które korzystają z usług świadczonych przez przedsiębiorstwa sieciowe.

W drugim przypadku różnica polega na tym, że o ile upowszechnienie się w USA instytucji negocjowanych porozumień (choć sprzyjało pojawianiu się rozwiązań, które wprowadzały do przedsiębiorstw rynkowe reguły zachowań) nie dokonało się w ramach procesu liberalizacji sektorów sieciowych w tym kraju, to rozwiązanie typu *Public Contest* stanowiło ważny element programu radykalnych reform rynkowych argentyńskiego sektora elektroenergetycznego. Co więcej, zrealizowany w Argentynie program reform tego sektora, choć oparty na standardowym modelu brytyjskiej liberalizacji, w istocie w kategoriach stopnia liberalizacji był w wielu aspektach bardziej radykalny od pierwowzoru brytyjskiego. Niewątpliwie w pierwszej kolejności dotyczyło to właśnie metody *Public Contest*. Stanowiła ona bowiem najważniejszy element szerszego rozwiązania systemowego, które po raz pierwszy w tak szerokim zakresie wprowadzało mechanizmy samoregulacji do działalności o charakterze monopolu naturalnego, a więc działalności, która w powszechnym przekonaniu powinna podlegać nadzorowi czynnika publicznego, realizowanemu w praktyce w formie regulacji sektorowej.

Odmienność rozwiązania argentyńskiego w odniesieniu do regulacyjnego komponentu reform sprowadzała się do ustanowienia dwóch różnych systemów regulacji argentyńskiego podsektora przesyłu. Pierwszy system, oparty zresztą na brytyjskiej koncepcji regulacji pułapowej, dotyczył regulacji zasiedziałych przedsiębiorstw prowadzących działalność przesyłową, ale tylko w zakresie świadczenia przez nie usług przesyłowych za pośrednictwem posiadanego już przez nich potencjału sieciowego. Drugi system regulacyjny odnosił się natomiast do obszaru inwestycji w nowy potencjał sieciowy i w istocie jego wprowadzenie oznaczało, że, po pierwsze, tego rodzaju działalność inwestycyjna została wyjęta z systemu regulacji sektorowej, po drugie, w związku z powyższym zasiedziałe przedsiębiorstwa przesyłowe utraciły posiadany w ramach sektorowej regulacji monopol na zgłaszanie (do akceptacji regulatora) projektów inwestycyjnych i tym samym utraciły wpływ na przebieg procesów inwestowania w nowe sieci przesyłowe oraz, po trzecie, status podmiotu decyzyjnego uzyskali odbiorcy.

KSZTAŁT WYJŚCIOWEJ KONCEPCJI

Na nowy system regulacji działalności inwestycyjnej składały się cztery, stosowane w zależności od rozmiaru planowanych nakładów, metody realizacji inwestycji

powiększających potencjał sieciowy¹⁹. Dla największych, pod względem rozmiaru nakładów inwestycyjnych, zarezerwowana była metoda określana tu jako *Public Contest* i właśnie ta metoda, wraz z towarzyszącymi jej rozwiązaniami przesądziła o innowacyjnym, prorynkowym charakterze reform regulacyjnych wprowadzonych w 1992 r. w Argentynie. Stąd też budziła ona największe zainteresowanie ekspertów oraz akademików zajmujących się problematyką liberalizacji sektorów sieciowych²⁰.

Istota tego nowego rozwiązania regulacyjnego sprowadzała się, po pierwsze, do przekazania podmiotom korzystającym z sieci przesyłowych zarówno prawa zgłaszania projektów inwestycyjnych, jak i ich akceptacji, z czym jednak wiązał się obowiązek pokrycia przez nich kosztów realizacji tych projektów oraz, po drugie, w przypadku przyjęcia danego projektu, nałożenia na jego promotorów obowiązku zorganizowania konkurencyjnego przetargu w celu wyłonienia podmiotu, który przedstawi najlepszą ofertę nie tylko w zakresie budowy nowego potencjału sieciowego, ale także prowadzenia, w oparciu o ten nowy potencjał sieciowy, działalności przesyłowej.

Jeśli chodzi o prawo występowania z inicjatywą w zakresie nowych inwestycji sieciowych, to w wyjściowej wersji metody *Public Contest* przysługiwało ono wytwórcom, przedsiębiorstwom dystrybucji energii elektrycznej oraz dużym odbiorcom, przy czym chodziło tu tylko o te podmioty, które miały być beneficjentami proponowanej inwestycji sieciowej. Do identyfikacji potencjalnych beneficjentów oraz rozmiaru możliwych do osiągnięcia przez nich korzyści wynikających z realizacji danego projektu inwestycyjnego służyła metoda określana jako strefa wpływu (*area of influence method*). W ramach tej metody stosowany był zbudowany specjalnie w tym celu model symulacyjny, którym posługiwał się operator systemu przesyłowego (CAMMESA). W przypadku wytwórców pomiar korzyści dokonywany był na podstawie oceny, w jakim stopniu proponowana rozbudowa potencjału sieciowego przyczyni się do wzrostu produkcji każdego z nich i odpowiednio spowoduje wzrost wielkości przesyłanej energii elektrycznej przez nowo wybudowaną sieć. Z kolei w przypadku przedsiębiorstw dystrybucji energii elektrycznej i dużych odbiorców rozmiar korzyści był funkcją spodziewanego wzrostu ich popytu i odpowiednio dociążenia nowej sieci.

Dokonywana za pośrednictwem metody strefy wpływu identyfikacja potencjalnych beneficjentów każdego zgłoszonego projektu inwestycyjnego oraz pomiar uzyskiwanych przez potencjalnych beneficjentów korzyści z tytułu jego realizacji miał zasadnicze znaczenie dla działania metody *Public Contest*. Aby bowiem zgłoszony projekt mógł prowadzić do uruchomienia procedury, od której

¹⁹ Syntetyczną prezentację koncepcji *Public Contest* zawiera opracowanie Littechchild, Skerk (2008a).

²⁰ Warto tu podkreślić, że pozostałe metody również miały prokonkurencyjny charakter (dotyczyło to zwłaszcza wytwórców, którzy zyskali możliwość budowy własnych połączeń z systemem sieciowym) i odegrały znaczącą rolę w stymulowaniu inwestycji zgodnych z rachunkiem ekonomicznym. Por. Littechchild, Skerk (2008a, s. 1377).

zależało uzyskanie zgody na jego akceptację, promotorzy danego projektu musieli zwrócić się do CAMMESA'y z wnioskiem o przeprowadzenie (z wykorzystaniem metody strefy wpływu) analizy technicznej tego projektu. Jej celem było ustalenie, czy zgłoszony projekt spełnia kryterium wymagane do uruchomienia wspomnianej wyżej procedury. Kryterium to było spełnione w przypadku, gdy suma potencjalnych korzyści przypisanych do podmiotów występujących z danym wnioskiem inwestycyjnym stanowiła co najmniej 30% całkowitych korzyści wynikających z realizacji tego projektu – czyli sumy korzyści, które uzyskaliby wszyscy, zidentyfikowani za pomocą metody strefy wpływu, jego beneficjenci.

Spełnienie tego wymogu oznaczało, że projekt mógł być przekazany do regulatora, do obowiązków którego należało sprawdzenie, czy jest on zgodny z tzw. złotą zasadą (*golden rule*). Zasada ta wymagała przeprowadzenia postępowania, którego celem była odpowiedź na pytanie, czy realizacja wyselekcjonowanych w trybie głosowania projektów inwestycyjnych przyniosłaby korzyści netto w skali całego krajowego systemu elektroenergetycznego²¹. Innymi słowy chodziło o przeprowadzenie rachunku polegającego na skonfrontowaniu całkowitych kosztów wytwarzania i dostarczania energii elektrycznej oraz hipotetycznych kosztów powstających z powodu niezaspokojonego popytu na nią z analogicznymi kosztami w przypadku realizacji danego projektu inwestycyjnego. W razie pozytywnego rozstrzygnięcia (tzn. gdy koszty pierwszego rodzaju okazywały się wyższe od kosztów drugiego rodzaju) regulator zobowiązany był do przeprowadzenia konsultacji z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, w toku których zapoznawał ich z ekonomiczną i techniczną stroną tego projektu.

O jego akceptacji decydowano w trybie głosowania, w którym miały prawo uczestniczyć wszystkie podmioty, które zostały zidentyfikowane jako potencjalni beneficjenci danego projektu²². Siła głosu każdego z nich była określona na podstawie rozmiaru przypisywanych mu (opartych na metodzie strefy wpływu) korzyści, jakie uzyskałby w trakcie dwóch pierwszych lat funkcjonowania nowej sieci. Rozmiar tych korzyści określał jednocześnie udział poszczególnych podmiotów – beneficjentów w pokrywaniu kosztów amortyzacji tej sieci. Szczegółowa kalkulacja wysokości przypadających na nich z tego tytułu miesięcznych opłat była dokonywana na bieżąco w trakcie trwania okresu amortyzacji, który zwykle nie przekraczał 15 lat, na podstawie rzeczywistego stopnia wykorzystania nowej sieci przez każdego z nich.

²¹ W istocie przekazanie regulatorowi obowiązku przeprowadzenia takiego rachunku było traktowane jako rodzaj niekonsekwencji reformatorów, bowiem oznaczało to poddanie w wątpliwość leżącego u podstaw metody *Public Contest* założenia o przewadze rynkowego trybu dochodzenia do ekonomicznie zasadnych decyzji. Rozumiano jednak, że przyjęcie tego rodzaju rozwiązania było z ich strony niezbędną koncesją na rzecz ciągle wpływowych środowisk, które były przywiązane do idei odgórnego planowania rozwoju sektora – por. Littlechild, Skerk (2008a, s. 1376, przypis 36).

²² Jak podkreślano, metoda głosowania jest nie tylko mniej kłopotliwym niż metoda negocjowanych porozumień sposobem dochodzenia do ostatecznej decyzji, ale także pozwala bardziej precyzyjnie ujawnić rozkład opinii i spodziewanych przez przyszłych użytkowników nowej sieci (podane za Littlechild, Skerk (2008a, s. 1379, przypis 46).

Zablokowanie projektu było możliwe tylko wtedy, jeśli w toku głosowania 30% lub więcej głosów było przeciwnych jego realizacji. W przypadku gdy sprzeciw wobec tego projektu był niższy od tak ustalonej granicy, obowiązkiem regulatora było wyrażenie zgody na jego realizację. Końcowym elementem procedury stosowanej w ramach metody *Public Contest* było ogłoszenie i przeprowadzenie przez podmioty promujące dany projekt publicznego przetargu na budowę, zarządzanie i utrzymywanie nowej sieci (*construct, operate and maintain* – tzw. *COM contract*). Celem tego przetargu było wyłonienia podmiotu, który przedstawi najbardziej korzystną ofertę podpisania kontraktu typu COM. Warto tu dodać, że każdemu wnioskowi o rozbudowę sieci przesyłowej towarzyszyć musiała przygotowana przez zasiedziałe przedsiębiorstwo sieciowe propozycja oferty kontraktu COM zawierająca zatwierdzoną przez regulatora stawkę amortyzacyjną. Po zakończeniu okresu amortyzacji (spłacania nakładów poniesionych na realizację danej inwestycji) roczne wynagrodzenie za świadczone przez nową sieć usługi było ustalane zgodnie z reżimem regulacyjnym obowiązującym zasiedziałe przedsiębiorstwa sieciowe.

O kluczowym znaczeniu metody *Public Contest* w całym programie rynkowych reform przeprowadzonych na początku lat 90. XX wieku w argentyńskim sektorze elektroenergetycznym przesądzał fakt, że metoda ta miała rozwiązywać najistotniejszą słabość istniejącego wcześniej mechanizmu funkcjonowania tego sektora. Chodziło mianowicie o upolitycznienie trybu podejmowania decyzji, zwłaszcza w odniesieniu do obszaru inwestycji w nowe sieci przesyłowe. Zasadnicze dla całego sektora elektroenergetycznego znaczenie tego obszaru decyzyjnego wynikało z czynnika geograficznego, na który składało się ukształtowanie kraju i odległość – względem lokalizacji głównego rynku zbytu energii elektrycznej (rejonu Buenos Aires) – usytuowanie krajowych złóż gazu oraz ważnej dla krajowego bilansu energii elektrycznej energetyki wodnej. Trwające w okresie od lat 40. do lat 80. XX wieku upolitycznienie mechanizmu decyzyjnego skutkowało wykształceniem się niezwykle szkodliwego w sensie ekonomicznym reżimu regulacyjnego (*tremendously distorted regulatory regimes*) – por. Littlechild, Skerk (2008a, s. 1368).

Polityczny tryb podejmowania decyzji w dużym stopniu był uwarunkowany strukturą argentyńskiego systemu władzy, w którym dużą rolę odgrywały władze poszczególnych prowincji, które jednocześnie sprawowały nadzór nad działającymi w tych prowincjach przedsiębiorstwami dystrybucji energii elektrycznej. W tych warunkach upolitycznienie trybu podejmowania decyzji, który dotyczą elektroenergetyki, miało wiele negatywnych skutków dla ekonomiki wytwarzania i dostarczania energii elektrycznej. Wytworzył się bowiem rodzaj błędnego koła. Z jednej bowiem strony zarówno na centralnym, jak i prowincjonalnym szczeblu władz istniała tendencja do hamowania, niezbędnego ze względu na koszty działania systemu elektroenergetycznego, wzrostu cen. Władze centralne czyniły to ze względów makroekonomicznych (hamowania inflacji), zaś dla władz prowincjonalnych utrzymywanie niskich cen energii elektrycznej było ważnym instrumentem pozyskiwania poparcia społecznego. Z drugiej zaś strony niskie

ceny energii elektrycznej stymulowały szybki wzrost popytu na energię elektryczną i w ślad za tym narastanie potrzeb w zakresie nowych inwestycji w źródła wytwarzania i sieci przesyłowe.

W tych warunkach finansowanie inwestycji w elektroenergetyce było możliwe tylko dzięki wykorzystywaniu w coraz większym stopniu środków budżetowych. Były one tym chętniej przeznaczane na inwestycje w elektroenergetyce, jeśli uwzględnić, że realizacja tych inwestycji z reguły skutkowałą wzrostem zatrudnienia, co tym samym ułatwiało pozyskiwanie poparcia elektoratu. Ten tryb finansowania inwestycji musiał więc sprzyjać rosnącemu upolitycznieniu mechanizmu decyzyjnego w zakresie wielkości i struktury inwestycji w sektorze. Dotyczyło to zwłaszcza inwestycji w sieci przesyłowe charakteryzujące się najwyższym potencjałem przesyłowym (w sieci najwyższych napięć). Były one bowiem w dużym stopniu finansowane przez budżet centralny, co tym bardziej mobilizowało władze prowincjonalne do wywierania nacisku na rząd centralny, aby podjął decyzję o zgodzie na finansowanie poszczególnych projektów.

Co więcej, aby wzmocnić swoją argumentację uzasadniającą taki projekt uciekano się także do fałszowania danych (ich zawyżania), które dotyczyły prognozowanego wzrostu popytu na energię elektryczną, co, jak podaje Littlechild (2008a, s. 1371), prowadziło do absurdalnie wysokiego wzrostu kosztów – same koszty przesyłu energii elektrycznej przewyższały bowiem w pewnym przypadku nawet dwukrotnie ceny energii elektrycznej dla końcowych odbiorców. Na wywołaną z powodu subsydiowania inwestycji sieciowych ze środków budżetowych destrukcję mechanizmu podejmowania decyzji o ich podejmowaniu składała się również ostra rywalizacja zasiedziały, będących własnością państwa przedsiębiorstw sieciowych o dostęp do środków budżetowych, po to aby w drodze inwestycji zwiększać będący w ich posiadaniu potencjał sieciowy. Wreszcie jeszcze innym negatywnym skutkiem subsydiowania inwestycji w elektroenergetyce było rozpowszechnianie się na poziomie przedsiębiorstw praktyk o charakterze korupcyjnym, po to aby uzyskać akceptację dla wydatków na realizację prac, które w istocie nie zostały podjęte.

Opisany tu mechanizm podejmowania decyzji inwestycyjnych prowadził do wzrostu kosztów dostarczania energii elektrycznej także wskutek niewłaściwej lokalizacji źródeł wytwarzania energii elektrycznej i sieci przesyłowych oraz wykształcenia się wyraźnej tendencji do nadmiernych inwestycji. W mechanizmie tym rola ośrodków odpowiedzialnych za przygotowanie merytorycznej oceny technicznych i ekonomicznych parametrów zgłaszanych projektów inwestycyjnych sprowadzała się głównie do znajdowania uzasadnienia dla tych z nich, które miały najsilniejsze polityczne wsparcie. Nie rozwiązywano natomiast kluczowej dla argentyńskiego sektora elektroenergetycznego kwestii, czy w związku z odległą od głównego rynku zbytu lokalizacją złóż gazu rozwój gazowych źródeł wytwarzania powinien dokonywać się w ich pobliżu, co oznaczałoby konieczność odpowiedniej rozbudowy sieci przesyłowych, czy też źródła te powinny być lokalizowane w pobliżu

źródeł zbytu, co oznaczałoby z kolei konieczność budowy rurociągów gazowych. Wobec konieczności podejmowania tego typu strategicznych rozstrzygnięć obawiano się, że utworzenie w warunkach liberalizacji instytucji regulatora, niezależnego w sensie formalnym, nie będzie stanowić dostatecznie silnej zapory przed siłą politycznych oddziaływań. Uważano bowiem, że wraz z planowaną prywatyzacją przedsiębiorstw sieciowych siła tego rodzaju oddziaływań jeszcze bardziej wzrośnie.

W kontekście tego typu uwarunkowań uważano, że najlepszym sposobem na odpolitycznienie trybu podejmowania decyzji w obszarze najbardziej kosztownych inwestycji w sieci przesyłowe będzie przekazanie prawa do ich podejmowania bezpośrednim beneficjentom tych decyzji, czyli użytkownikom systemu przesyłowego. Rozumowanie to oparto na założeniu, że jeśli podmioty te będą ponosić koszty związane z daną inwestycją, to nie ma powodów, aby przypuszczać, że będą oni skłonni zgadzać się na inwestycje, które nie mają ekonomicznego uzasadnienia. W tej sytuacji nie ma podstaw, aby w proces decyzyjny włączać regulatora i zasiedziałe przedsiębiorstwa sieciowe. Na tle rynkowych reform sektorów elektroenergetycznych, przeprowadzanych w innych krajach, ten aspekt reform argentyńskich można więc uznać za najbardziej nowatorski i radykalny, w sensie prokonkurencyjnego nastawienia, element całego programu reform argentyńskiego sektora elektroenergetycznego.

Zaletą przyjętego tu rozwiązania jest to, że stanowi ono próbę zmierzenia się z problemem, który występuje praktycznie we wszystkich krajach rozwijających się, a mianowicie niedorozwoju instytucjonalnych struktur władzy państwowej. Niedorozwój ten przejawia się w niezdolności tworzonych tam w ramach realizacji programu reform rynkowych w sektorach sieciowych instytucji niezależnej regulacji, które – najczęściej mimo dokonania standardowych zabezpieczeń służących wzmocnieniu tej niezależności – nie potrafią oprzeć się naciskom i działać w sposób pozbawiony „... arbitralności oportunistycznej i skłonności do prowadzenia polityki redystrybucyjnej.” (Abdala, 2008a, s. 1309). Stąd też uważa się, że doświadczenia argentyńskie w tym zakresie powinny stać się przedmiotem szczególnej uwagi w krajach, które, prywatyzując swoje sektory sieciowe, mają obawy, czy ze względu na niedorozwój instytucjonalnych struktur władzy publicznej nie ulegnie zakłóceniu mechanizm generowania bodźców inwestycyjnych.

EWOLUCJA KONCEPCJI

Chociaż nowy system funkcjonowania elektroenergetyki argentyńskiej działał dobrze, o czym świadczył zarówno spadek kosztów wytwarzania i dostarczania energii elektrycznej, jak i wyraźne zwolnienie tempa inwestycji, które było traktowane przez jego zwolenników jako dowód, że zahamowana została wyraźna w poprzednim mechanizmie skłonność do nadmiernych inwestycji, nie powstrzymało to jednak głosów wskazujących na powody do bardziej wyważonej

oceny tego systemu²³ czy też wręcz krytycznych wobec założeń i sposobu jego działania. Jeden z ważnych punktów tej krytyki dotyczył roli, jaką w ramach metody *Public Contest* odgrywały przedsiębiorstwa przesyłowe i przedsiębiorstwa dystrybucji energii elektrycznej, o czym szerzej pisali Littlechild i Skerk (2008b, s. 1423). Jeśli chodzi o te pierwsze, kwestionowano zasadność założenia wykluczającego ich aktywną rolę w kształtowaniu procesów inwestycyjnych.

W przypadku przedsiębiorstw dystrybucji energii elektrycznej wątpliwość związana była z pytaniem, czy są one w stanie w sposób właściwy proponować i wspierać inwestycje w sieci przesyłowe. Pojawił się tu bowiem argument, że system regulacji tych przedsiębiorstw nie zawierał dostatecznie silnych, pozytywnych i negatywnych bodźców, które byłyby zorientowane na poprawę jakości świadczonych przez nie usług. Stąd też – jak argumentowano²⁴ – ich motywacja do wspierania inwestycji zorientowanych na poprawę jakości i ciągłości dostaw była z założenia znacznie słabsza niż motywacja kierująca działaniami wytwórców. W tym drugim przypadku motywacja ta była bowiem zorientowana głównie na wspieranie inwestycji sieciowych ułatwiających dostęp wytwórców do systemu przesyłowego. W rezultacie wypaczać to miało strukturę inwestycji i skutkowało brakiem efektywnej relacji między ponoszonymi nakładami inwestycyjnymi a pożądanym rozwojem krajowego systemu przesyłowego.

Na podstawie przedstawionych wyżej wątpliwości sformułowano pogląd, że metoda *Public Contest* nie zapewnia dostatecznych (ze względu na bezpieczeństwo i jakość dostaw energii elektrycznej) inwestycji w potencjał sieciowy. W dyskusji, jaka rozwinęła się w związku ze zgłoszeniem tego poglądu, koncentrowano się głównie na argumentacji dotyczącej przedsiębiorstw dystrybucji energii elektrycznej. Uznając bowiem jej znaczący pod względem merytorycznym charakter, wskazywano jednocześnie na nieadekwatność wysuwanej w związku z tym propozycji dotyczącej modyfikacji metody *Public Contest*. Przecież argumentacja ta w istocie wskazywała na mankamenty systemu regulacji przedsiębiorstw dystrybucji energii elektrycznej, a zatem usunięcie tych mankamentów wymagało raczej zmian o charakterze regulacyjnym, a nie zmian w konstrukcji systemowego rozwiązania w zakresie funkcjonowania procesów inwestycyjnych w obszarze sieciowym, jakim była metoda *Public Contest*.

Ten kierunek argumentacji wsparty został wnioskami z kontroli przebiegu procesów inwestycyjnych realizowanych na podstawie metody *Public Contest*, jaką w 1996 r. na zlecenie ministra energetyki przeprowadził operator systemu przesyłowego Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico, SA (CAMMESA). Celem kontroli było zbadanie, czy słuszne są argumenty

²³ Doceniając zalety włączania odbiorców w proces decyzyjny w obszarze inwestycji Pollitt i Bialek (2008, s. 198) rekomendują, aby takie rozwiązanie stosować w pierwszej kolejności do inwestycji o stosunkowo niewielkim rozmiarze i traktować decyzje podejmowane w tym trybie jako element całego pakietu inwestycyjnego danego przedsiębiorstwa, który uwzględniony jest przez regulatora w postępowaniu taryfowym.

²⁴ Argumentację tę szczegółowo przedstawiają i analizują Littlechild i Skerk (2008c, s. 1528).

wskazujące na niedostatek inwestycji, które poprawić miałyby jakość usług i bezpieczeństwo dostaw. Mimo że w ramach tej kontroli nie stwierdzono tego rodzaju uchybień, rząd – w obliczu narastającej presji środowisk niechętnym całej koncepcji reform, a zwłaszcza metodzie *Public Contest* – zdecydował się na dokonanie pewnych zmian, które wychodziłyby naprzeciw ich oczekiwaniom. Według przyjętego w 1998 r. rozporządzenia wprowadzono trzy istotne zmiany.

Po pierwsze, rozszerzono listę podmiotów uprawnionych do zgłaszania niektórych projektów inwestycyjnych. Włączono bowiem do niej pozbawione dotąd tego prawa zasiedziałe przedsiębiorstwa posiadające koncesję na prowadzenie działalności przesyłowej. Ponadto prawo to uzyskał także minister energetyki. Po drugie wprowadzono dwie nowe kategorie inwestycji, a mianowicie inwestycje, które sprzyjać miały odpowiednio podnoszeniu jakości oraz bezpieczeństwa dostaw. Po trzecie, z obowiązującego nadal trybu zatwierdzania – w drodze głosowania – wszystkich zgłoszonych projektów inwestycyjnych wyłączono inwestycje zwiększające bezpieczeństwo dostaw, które odtąd miały być realizowane na podstawie decyzji ministra energetyki, pod warunkiem jednak że uzyskają one poparcie operatora systemu przesyłowego CAMMESA.

W tym samym czasie, kiedy dyskutowano nad implikacjami metody *Public Contest* w zakresie inwestycji poprawiających jakość i bezpieczeństwo dostaw, rząd rozpoczął przygotowania do przeprowadzenia kolejnej rundy reform w sektorze elektroenergetycznym. Według oficjalnego stanowiska rządu celem reform miało być „... pogłębienie deregulacji i rynkowego podejścia” (za Littlechild, Skerk, 2008c, s. 1425), także w obszarze inwestycji sieciowych. Wprowadzone w drugiej połowie 1999 r. zmiany mechanizmu funkcjonowania procesów inwestycyjnych zdawały się realizować te zapowiedzi. Według Littlechilda i Skerka (2008c, s. 1458) miały one zwiększyć rolę bodźców i sił rynkowych, zwłaszcza przez zwiększenie roli inwestorów, którymi nie musieli być tylko użytkownicy nowych sieci, tak jak zakładała to pierwotna koncepcja metody *Public Contest*. Niestety zmiany te nie zostały wprowadzone w życie, już bowiem w następnym roku doszło do pierwszej fazy odwrotu od rynkowych rozwiązań w zakresie inwestycji sieciowych.

Wprowadzone wówczas zmiany, zwłaszcza dotyczące uruchomienia instytucji federalnego planu w zakresie sieci przesyłowych (*Federal Transmission Plan*), otwierały bowiem drogę do zasadniczego zwiększania wpływu władz centralnych i prowincjonalnych na decyzje o wielkości i strukturze inwestycji sieciowych. Kolejna faza odwrotu nastąpiła w 2003 r., kiedy zwiększono jeszcze rolę tego planu, pomniejszając tym samym rolę metody *Public Contest* na rzecz rozwiązania, które w istocie prowadziło do ponownego upolitycznienia trybu podejmowania decyzji inwestycyjnych. Musiało się tak stać, jeśli uwzględnić fakt, że inwestycje realizowane w ramach planu federalnego były finansowane w znaczącym stopniu z środków budżetowych. Możliwość skorzystania z środków publicznych w sposób naturalny prowadziła bowiem do słabnięcia motywacji potencjalnych użytkowników nowych sieci, aby deklarować swój udział w finansowaniu inwestycji, co zakładała przecież metoda *Public Contest*.

UWAGI KOŃCOWE

Istota zaprezentowanego tu rozwiązania sprowadzała się do przekazania odbiorcom odpowiedzialności za inwestycje powodujące rozbudowę sieci przesyłowych. Najważniejszym motywem, który przesądził o przyjęciu tego rozwiązania była obawa przed upolitycznieniem procesu decyzyjnego, nawet jeśli podmiotem decyzyjnym miałby być formalnie niezależny od rządu regulator. Siła tego motywu wynikała z argentyńskich doświadczeń w zakresie funkcjonowania sektora elektroenergetycznego w okresie poprzedzającym wprowadzenie reform rynkowych w tym sektorze. Chodziło o to, że kwestia poważnych inwestycji sieciowych była zawsze przedmiotem przetargów politycznych między władzami centralnymi a regionalnymi, co oznaczało odsuwanie na daleki plan merytorycznych przesłanek, które powinny determinować decyzje w tym obszarze rozwoju sektora elektroenergetycznego. To silne upolitycznienie procesów inwestycyjnych w elektroenergetyce rodziło więc wątpliwość, czy utworzony – w ramach wprowadzonego programu reform rynkowych – regulator sektorowy będzie w stanie oprzeć się tej presji.

Praktyka działania rozwiązania, które wykluczało odpowiedzialność regulatora za podejmowanie decyzji o inwestycjach w rozbudowę sieci przesyłowych, upoważnia do sformułowania paru wniosków, które mogą być interesujące i ważne dla krajów, w których nie ma jeszcze odpowiednich warunków – jeśli chodzi o stopień dojrzałości instytucji reprezentujących władzę publiczną – do autonomicznego działania instytucji regulacyjnych.

Po pierwsze, wbrew sceptykom okazało się, że odbiorcy są w stanie podejmować racjonalne, zgodne z ekonomiczną logiką, decyzje inwestycyjne. A zatem rozwiązanie to spełniło oczekiwania, jakie formułowano pod jego adresem w okresie tworzenia koncepcji reform regulacyjnych.

Po drugie, powodzenie reform regulacyjnych w ogromnym stopniu zależy od determinacji władz politycznych nie tylko w okresie implementacji programu reform, ale także później, kiedy wprowadzone do praktyki rozwiązania zaczynają działać. Okazuje się bowiem, że nawet jeśli te rozwiązania realizują założone cele, nie wyklucza to możliwości ich korygowania w sposób przywracający w części czy nawet w całości stare mechanizmy decyzyjne i towarzyszące im upolitycznienie procesów inwestycyjnych.

Po trzecie, rodzi to postulat, aby wraz ze zmianą mechanizmów decyzyjnych tworzyć warunki sprzyjające integrowaniu się środowisk odbiorców wokół wspólnych interesów, których aktywna obrona może przynajmniej utrudniać i ograniczać proces reregulacji.

BIBLIOGRAFIA

- Abdala M.A. (2008), *Governance of competitive transmission investment in weak institutional systems*, "Energy Economics", Vol. 30, Issue 4, July.
- Averch H., Johnson L.J. (1962), *Behaviour of the firm under regulatory constraint*, "American Economic Review", Vol. 52, December.

- Cambini C., Rondi L. (2010), *Incentive regulation and investment: evidence from European energy utilities*, "Journal of Regulatory Economics".
- Doucet J., Littlechild S. (2006), *Negotiated settlements: The development of legal and economic thinking*, "Utilities Policy", Vol. 14, Issue 4, December.
- Doucet J., Littlechild S. (2009), *Negotiated settlements and the National Energy Board in Canada*, "Energy Policy", Vol. 37, Issue 11, s. 4633–4644.
- Handbook for implementing the RIIO model* (2010), Ofgem, 4 October.
- Joskow P. (2006), *Incentive Regulation in Theory and Practice: Electricity Distribution and Transmission Networks*, Prepared for the National Bureau of Economic Research Conference on Economic Regulation, MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, January 21st (www.hks.harvard.edu/hepg/Papers/Joskow_Incentive_2006.pdf).
- Littlechild S. (2008), *Some Alternative Approaches to Utility Regulation. The Economic Analysis of Institution*, Institute of Economic Affairs, Published by Blackwell Publishing, Oxford.
- Littlechild S. (2009), *Stipulated settlements, the consumer advocate and utility regulation in Florida*, "Journal of Regulation Economics", Vol. 35.
- Littlechild S. (2012a), *The process of negotiating settlements at FERC*, "Energy Policy", Vol. 50, s. 174–191.
- Littlechild S. (2012b), *Regulation and customer engagement*, "Economics of Energy & Environmental Policy", Vol. 1, No. 1.
- Littlechild S., Skerk C.J. (2008a), *Transmission expansion in Argentina 1: The origins of policy*, "Energy Economics", Vol. 30, July.
- Littlechild S., Skerk C.J. (2008b), *Transmission expansion in Argentina 3. The evolution of policy*, "Energy Economics", Vol. 30, July.
- Littlechild S., Skerk C.J. (2008c), *Transmission expansion in Argentina 6: Distribution companies, regulation and the public contest method*, "Energy Economics", Vol. 30, July.
- Phillips Ch.F. (1988), *The Regulation of Public Utilities. Theory and Practice*, Public Utilities Reports, INC. Arlington, Virginia.
- Pollitt M., Bialek J. (2008), *Electricity network investment and regulation for low-carbon future*, w: *Delivering a Low-Carbon Electricity System*, M. Grubb, T. Jamasb, M. Pollitt (red.), Cambridge University Press.
- Priest G.L. (1993), *The origins of utility regulation and the "theories of regulation" debate*, "Journal of Law & Economics", Vol. XXXVI, April.
- Schmidt M. (2000), *Performance-Based Rate-making: Theory and Practice*, Public Utilities Reports, Vienna, Virginia.
- Szablewski A. (2003), *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki*, „Monografie”, nr 12, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, DiG, Łódź-Warszawa.

STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje jedno z najmniej znanych i najrzadziej stosowanych rozwiązań regulacyjnych w obszarze inwestycji służących zwiększaniu potencjału sieciowego. *Public Contest* jest przykładem rozwiązania, które zmierza do odpolitycz-

nienia tego rodzaju decyzji dzięki przekazaniu odbiorcom prawa ich podejmowania. Sam proces podejmowania przez nich decyzji polegał na głosowaniu, przy czym siła głosu poszczególnych odbiorców była uzależniona od rozmiaru korzyści, jaki mogli odnieść w związku z realizacją danego projektu inwestycyjnego. W artykule przedstawiono szerszy kontekst zarysowującego się kierunku reform regulacyjnych, w ramach którego sytuować należy metodę *Public Contest*, a następnie naświetlono powody, które skłoniły do jej przyjęcia, zarysowano kształt wyjściowej koncepcji regulacji inwestycji w drodze głosowania i kierunki jej ewolucji w argentyńskiej praktyce regulacyjnej, a także przesłanki, które zadecydowały o stopniowym ograniczaniu zakresu jej stosowania.

Słowa kluczowe: regulacja stopy zwrotu, regulacja negocjacyjna, *Public Contest*.

TOWARDS USER-CENTERED REGULATION: THE CASE OF ARGENTINEAN 'PUBLIC CONTEST' METHOD

ABSTRACT

The paper presents the concept of 'public contest' which is one of the least known methods of regulation. It was part of the market-oriented package of reforms implemented in Argentina's power sector. Its aim was to eliminate the impact of political factors in the investment decisions making process concerning development of transmission networks. Such political factors had led to inefficiency and over-expansion of the Argentinean transmission system. In order to avoid this, the initiative and decision making on transmission expansion were transferred to users. The paper first sets out a broader context of this type of reform, then it outlines the concept of 'public contest', its evolution in regulatory practice and the reasons for gradually diminishing role of this method in the investment decision process.

Keywords: rate of return regulation, negotiated settlements, Public Contest.

JEL Classification: L51