Hubert Witczak

SAMORZĄD A PRYWATYZACJA PRZEDSIĘBIORSTWA ENERGETYKI CIEPLNEJ

Wprowadzenie

Zawsze, kiedy nieprzymuszeni zabieramy się do zrobienia czegoś, musimy rozstrzygnąć problem: czy to zrobić, a jeśli tak – to na jakich zasadach. Dopiero później rozwiązujemy szczegółowe problemy realizacyjne (kto? co? gdzie? jak? kiedy?). To, że w Polsce prywatyzacja przedsiębiorstw energetyki cieplnej (dalej: PEC) odbywa się już od jakiegoś czasu wcale nie oznacza, że pierwszy problem nie istnieje. Jest to przede wszystkim problem samorządów, które są głównym właścicielem PEC, zawiadujących scentralizowanymi systemami ciepłowniczymi.

Prywatyzacja to proces, w którego rezultacie podmiot prywatny wchodzi w posiadanie chociaż śladowego kapitału spółki (np. 1 akcji lub udziału). Posiadanie to może być stopniowo rozszerzone, tak że udział właściciela prywatnego rośnie, skrajnie do 100%, co oznacza całkowite wycofanie się gminy z własności przedsiębiorstwa (pełna prywatyzacja). Nie dyskutuję tu dalej wszystkich meandrów terminów „prywatyzacja" oraz „stopień sprywatyzowania". Zajmuję się jedynie odpowiedzią na pytanie: czy prywatyzować i jak daleko? Samorząd, posiadając pełną własność majątku lub kapitału PEC i wynikającą stąd pełną władzę i odpowiedzialność, może, i trzeba to zrozumieć, wiązać to z odpowiedzialnością za cały lokalny rynek energetyczny. Inaczej mówiąc, radni oraz zarządy miast i gmin mogą formułować następującą tezę: nie zgadzamy się na śladową choćby prywatyzację, ponieważ w konsekwencji utracimy zdolność do realizacji zadania własnego gminy.

Przedsiębiorstwo ciepłownicze przed prywatyzacją znajduje się w danej równowadze interesów różnych podmiotów z nim związanych (interesariusze). Jest

naturalne, że prywatyzacja narusza tę równowagę. Dynamika prywatyzacji (od śladowej do pełnej) sprawia, że muszą być także określone nowe, dynamiczne zasady ukształtowania równowagi interesariuszy w związku ze zmianami własności. Restrukturyzacja interesów nie jest łatwa, ponieważ dotyczy wartości i przekonań, oraz narusza istniejące stany posiadania i znaczenie poszczególnych podmiotów uczestniczących w tej grze. W istocie więc prywatyzacja jest zintegrowanym procesem politycznym (wartości i władza), strategicznym (reagowanie na zmiany) i operacyjnym (sprawne osiąganie swoich interesów).

Na prywatyzację PEC, jako problem samorządu, można spojrzeć z różnych punktów widzenia. Na przykład ekonomia wyróżnia dobra publiczne i dobra prywatne[1]. Pomiędzy nimi można uplasować dobra użyteczności publicznej, takie jak na przykład wodę, ciepło, gaz. Źródła wody i gazu są w zasadzie rozlokowane obiektywnie, stąd kategoria monopolu naturalnego dobrze nadaje się do analizy społecznej użyteczności działania odpowiednich operatorów. W wypadku ciepła sytuacja nie jest już tak klarowna, jednak pojęcie monopolu naturalnego może być zastosowane do analizy scentralizowanych systemów ciepłowniczych. Ekonomista będzie badał stopień, w jakim odbiorca jest „skazany" na dostawcę ciepła, użyteczność oferowanego ciepła dla odbiorcy (indywidualną ciepła, użyteczność łączną dóbr użyteczności publicznej) i dostawcy, relacje między rozmiarami nakładów, skalą wytwarzania, kosztem i ceną, i inne. Ekonomia podpowiada nam, że efektywność operatora systemu ciepłowniczego nie zawsze pokrywa się z efektywnością odbiorcy, zwłaszcza jeśli rynek jest niedostosowany do ekonomii skali wytwarzania z powodu rozmiarów zaangażowanych zasobów, co może prowadzić do tego, że operator nie osiąga zysków.

Prywatyzacja PEC, jako kategorii przedsiębiorstw, w kontekście samorządu to także problem z pozycji nauki o organizacji i zarządzaniu i taki wzgląd badawczy tu przyjmuję. Koncentruję się przy tym na relacjach między obowiązkami, własnością, władzą i odpowiedzialnością i konsekwencjach tych relacji.

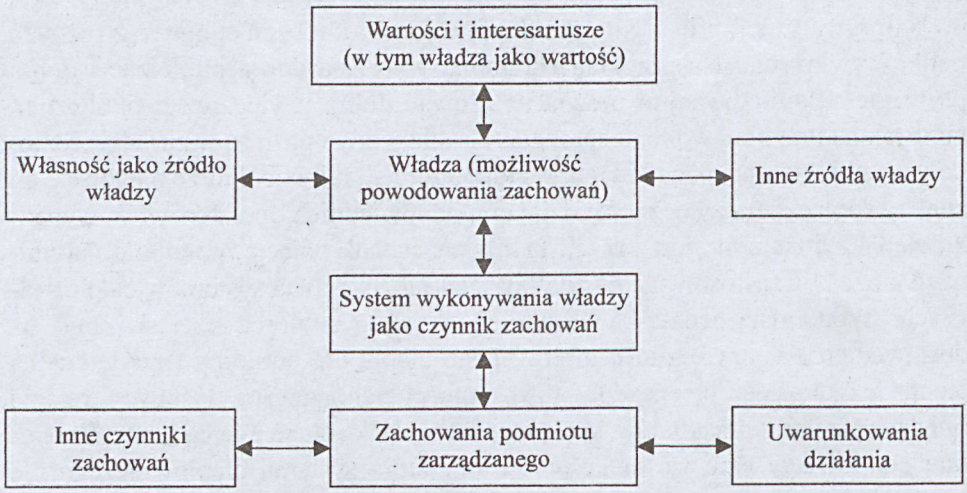
Niżej chcę się zastanowić nad problemami prywatyzacji PEC z pozycji samorządu gminnego. Na tym tle rozwijam myśl o celowości prywatyzacji, wskazując na ważniejsze uwarunkowania i przesłanki oraz rolę samorządu gminnego w tym procesie. Podstawą wnioskowania są doświadczenia, które uzyskałem współpracując z przedsiębiorstwami energetyki cieplnej, w tym kierując trzema zakończonymi procesami prywatyzacji. W zamyśle ma to być przyczynek do studiów nad tą ważną problematyką.

---

[1] Zob. D.Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 1997, s. 103.

Własność samorządowa a własność prywatna

Relacja własności samorządowej do własności prywatnej wzbudza kontrowersje i emocje w ogóle, w tym również w odniesieniu do PEC. Byłoby ich mniej, gdyby wiedza o zarządzaniu była bardziej rozpowszechniona i lepiej przyswojona przez podmioty samorządowe.



Rysunek 1. Wykonywanie władzy

Źródło: Opracowanie własne.

Zarządzanie to proces powodowania, aby podmiot zarządzany (tu: PEC, lokalny rynek ciepłowniczy) zachowywał się zgodnie z celami i wolą podmiotu zarządzającego (tu: samorządu gminnego; innych właścicieli). Żeby cokolwiek spowodować, czyli być sprawcą (inicjatorem), musimy dysponować potencjałem, w tym wypadku możnością powodowania zachowań innych podmiotów – czyli władzą. Po drugie, musimy dokładnie wiedzieć, jakie zachowania PEC uważamy za pożądane i czy dysponujemy takimi źródłami i narzędziami władzy, które będą sprawne w powodowaniu tych zachowań. Zarządzanie PEC jest więc w istocie wykonywaniem władzy nad jego zachowaniami, dla osiągnięcia pożądanych celów (rys. 1.).

Każdy właściciel będzie kształtował (tworzył, utrzymywał, zmieniał) władzę nad PEC stosownie do swoich celów i woli. Jeżeli jest to wyłączny właściciel – to możemy co najwyżej krytycznie oceniać jego nieudolność itp. Jeśli właścicieli jest kilku, dochodzi co najmniej jeden problem – zgodności celów i woli, a jeśli są to właściciel samorządowy i prywatny – uzupełnia to kwestia interpretowana

czasem w świadomości publicznej jako swego rodzaju „połączenie ognia z wodą". Władza służy zatem „komuś" (właściciel) i „czemuś" (wartości, cele i wola – w tym wartością może być sama władza), przy czym jednoznaczność i integralność związków między „komuś" i „czemuś" mogą nie być do końca oczywiste. Władza ma swoje źródła, a do klasycznych należą: własność, prawo i charyzma[2]. Z drugiej strony władza konkretyzuje się poprzez mechanizmy oddziaływania zarządczego, stosowanie i wykorzystywanie metod, technik i instrumentów oddziaływania zarządczego, organizację tego oddziaływania (czyli system wykonywania władzy). Razem tworzy to potencjał władzy, to znaczy siły, którą dysponuje dany podmiot oraz zdolność do zastosowania i wykorzystania tej siły.

Inną istotną kategorią, która wiąże się z władzą jest odpowiedzialność. W omawianym wypadku podmiot zarządzający jest odpowiedzialny wtedy, kiedy świadomie zobowiązuje się do rozliczenia skutków swojego działania (tu: powodowania zachowań podmiotu zarządzanego) oraz do przyjęcia na siebie konsekwencji tych skutków. Konsekwencje w postaci nagród dla zarządzającego mogą się pojawić, jeśli zachowanie się podmiotu zarządzanego będzie zgodne z oczekiwaniem (planem, itp.), zaś kary mogą dotknąć zarządzającego w wypadku braku takiej zgodności.

Mamy więc do czynienia ze stosunkami między czterema kategoriami organizacyjnymi: własnością i innymi źródłami władzy; potencjałem władzy, którym dysponuje podmiot zarządzania; zachowaniami podmiotu zarządzanego, które powinny być zgodne z tym, do czego zobowiązuje się podmiot zarządzający; odpowiedzialnością, czyli gotowością podmiotu zarządzającego do rozliczenia się ze zobowiązań oraz przyjęcia sankcji za skutki zarządzania.

Podstawową zasadą zarządzania jest tak zwana zasada kongruencji, która mówi o odpowiedniości (adekwatności, symetrii) między potencjałem władzy, zobowiązaniami (obowiązkami) i odpowiedzialnością[3]. W uproszczeniu mówi ona, że zakres odpowiedzialności powinien się pokrywać z zakresem obowiązków i uprawnień do decydowania (władzy). Inaczej mówiąc nie można na przykład odpowiadać za coś, do czego nie było się zobowiązanym, albo mimo zobowiązania się – odpowiadać za coś, co do czego nie miało się uprawnień do decydowania.

Stuprocentowa własność gminna (jedno źródło władzy), na której straży stoi prawo (drugie źródło władzy), powinna zobowiązywać do pełnego wykonania obowiązków, dawać stuprocentową władzę oraz przypisywać samorządowi gminnemu (podmiot zarządzania) pełną odpowiedzialność. Jest przy tym

---

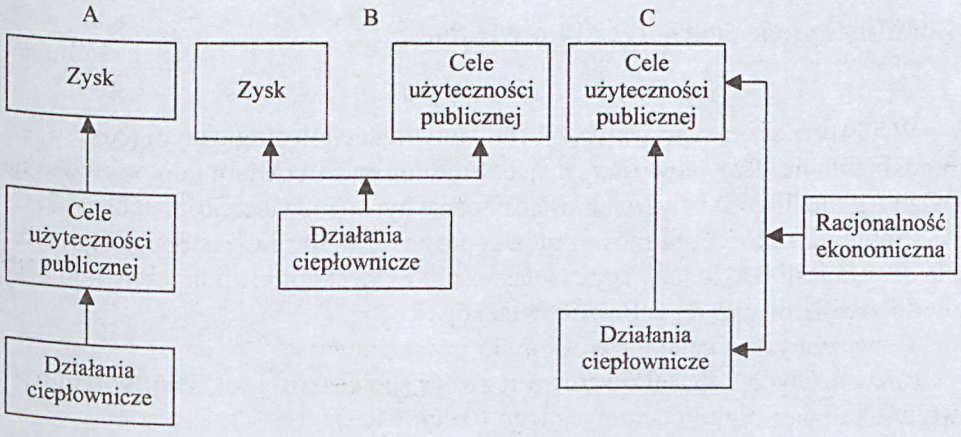
[2] Zob.: J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1969, s. 468 i dalsze.

[3] Por.: J. Zieleniewski, dz.cyt., s. 402 i dalsze.

oczywiste, że mechanizm zależności między własnością, władzą, obowiązkami i odpowiedzialnością różni się w zależności od tego, czy mamy do czynienia z PEC, działającym w formie zakładu budżetowego (własność aktywów zakładu należy w 100% do gminy), czy ze spółką prawa handlowego (do gminy należy 100% kapitału własnego przedsiębiorstwa spółki, czyli pasywów). W pierwszym wypadku mamy do czynienia z integralnością (jednością) własności, zarządzania i działalności operacyjnej PEC oraz pełnej odpowiedzialności gminy. W drugim natomiast następuje oddzielenie własności (gmina) oraz podział władzy, obowiązków i odpowiedzialności (między gminę i spółkę), przy czym ostateczna władza, obowiązki i odpowiedzialność przypadają i spadają na gminę, co wynika w tym wypadku ze 100% własności gminy. Kiedy działalność ciepłownicza jest zorganizowana w postaci zakładu budżetowego, gmina w sposób bezpośredni występuje jako zarządzający i operator systemu ciepłowniczego, a jej odpowiedzialność jest łatwa do zidentyfikowania. Przy formie organizacyjno-prawnej, jaką jest spółka, to właśnie ona jest operatorem świadczącym bezpośrednio usługi ciepłownicze i podmiotem bezpośrednio za nie odpowiedzialnym. Jednak 100% własność kapitału powoduje, że gmina pośrednio może być także identyfikowana z operowaniem i odpowiedzialnością za świadczenie takich usług.

Sens oraz zalety i wady własności gminnej (samorządowej, publicznej) i prywatnej są powszechnie znane, dlatego nie zamierzam ich tu szerzej dyskutować. Z punktu widzenia nadwyżki ekonomicznej i samozasilania się zarówno gmina, jak i właściciel prywatny, mogą zorganizować swoją działalność w formie profit (główny motyw i cel – zysk; samozasilanie się jednostki prowadzącej działalność), jak i non profit. Jest jednak wielce prawdopodobne, że wobec ograniczoności własnych zasobów, w tym kapitału, prywatny właściciel będzie organizował swoją działalność przede wszystkim w układzie przedsiębiorstwa, traktując układ non profit jako ewentualne residuum (podejmowanie odpowiedzialności publicznej niezorientowane na zysk). Nic, oczywiście, nie stoi na przeszkodzie, żeby gmina prowadziła jakąś działalność w układzie przedsiębiorstwa (zysk oraz samozasilanie się jako główny cel, motyw oraz warunek jego działalności). Jednak to mieszkańcy gminy tworzą, z mocy prawa, wspólnotę samorządową, a gmina (wspólnota samorządowa) wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność[4]. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w tym sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz. Są to przy tym zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb zbiorowych ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gdyby zatem rozpatrywać relacje między celami użyteczności publicznej

[4] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2000, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).



Rysunek 2. Modele relacji między celami

Źródło: Opracowanie własne.

i zyskiem w kategoriach nadrzędności/podrzędności, możliwe są trzy modele (rys. 2.).

Model A, może być realizowany przez właściciela prywatnego z natury jego motywów i celów. Gmina nie może go jednak zaakceptować jako wyłączną i czystą w sensie logicznym strukturę motywacyjną i teleologiczną. Model C odwrotnie: gmina z mocy prawa prowadzi działalność ciepłowniczą zorientowaną na cele użyteczności publicznej, będąc przy tym zobligowana do racjonalności ekonomicznej, którą traktujemy tu jako warunek (jeśli przy okazji pojawi się zysk – to dobrze). W długim okresie żaden podmiot prywatny nie poprowadzi we własnym imieniu, na własny rachunek i na własne ryzyko działalności ciepłowniczej na zasadach czystego modelu C. Pole ewentualnej współpracy między gminą i podmiotem prywatnym jest więc w zasadzie zakreślone przez model B, równoważący zysk i cele użyteczności publicznej. Równowaga, o której tu mowa, nie może być jednak widziana w kategoriach matematycznych, na przykład po 50%. Równowaga taka to pojęcie z dziedziny zarządzania: chodzi o akceptowalny przez strony parytet interesów na osi między mniejszościowym udziałem właściciela prywatnego, a mniejszościowym udziałem gminy, przy czym „mniejszościowość" jest kwestią definicji i wyrażenia zgody. Taka mniejszościowość lub większościowość przekłada się, rzecz jasna, na symetrię własności, władzy, obowiązków i odpowiedzialności dla każdego z podmiotów, tworząc skomplikowaną strukturę zarządzania.

Lokalny rynek energetyczny a własność

Wyjaśnienie sensu prywatyzacji PEC na gruncie teleologicznym (celów) jest fundamentalne, lecz niewystarczające. Studium musi bowiem odpowiedzieć na pytania o możliwość i wykonalność osiągania zysku i użyteczności publicznej.

Problem, o którym tu mowa, można postawić w formie następującego pytania. Czy, a jeśli tak, to jaki zakres własności PEC jest gminie potrzebny/konieczny do zrealizowania jej celów/obowiązków:

a) związanych z celami określonymi przez prawo;

b) związanych z kształtowaniem rozwoju społeczności lokalnej, w tym rozwoju lokalnego rynku energetycznego (dalej: LRE);

c) związanych z rozwojem samego przedsiębiorstwa spółki, której gmina jest właścicielem, jako składnika społeczności lokalnej i LRE.

LRE jest systemem, którego rdzeniem funkcjonowania jest gospodarowanie energią (wytwarzanie, gromadzenie, przesyłanie, alokowanie, stosowanie, przetwarzanie, wykorzystywanie) na obszarze będącym w jurysdykcji gminy, w powiązaniu z obszarami oddziałującymi z gminą, zgodne z zasadą racjonalności. Publiczne zadanie własne polegające na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zaopatrzenia w energię elektryczną, cieplną oraz gaz (dalej: energię) wcale nie musi polegać na tym, że gmina będzie operatorem gospodarowania energią. Do zrealizowania zadania własnego gminy dojdzie równie sprawnie, jeśli gmina spowoduje pożądane zaopatrzenie, sama niczego bezpośrednio nie wytwarzając, przesyłając itd. Zaopatrywanie w energię, jako rodzaj działania, można podzielić na etapy stosownie do cyklu działania zorganizowanego (rys. 3.). Kiedy wszystkie te etapy wykonuje jeden i ten sam podmiot (na przykład PEC), jest on zarówno zarządzającym (modelowanie, organizowanie, kierowanie, kontrolowanie – MOKK), jak i bezpośrednim operatorem (realizowanie zaopatrywania).

Już samo prowadzenie PEC w formie spółki kapitałowej[5] sprawia, że następuje podział pracy między odrębne podmioty prawa: gminę i spółkę. Spółka pozostaje w pełni realizatorem zaopatrywania w energię (kompletny operator)

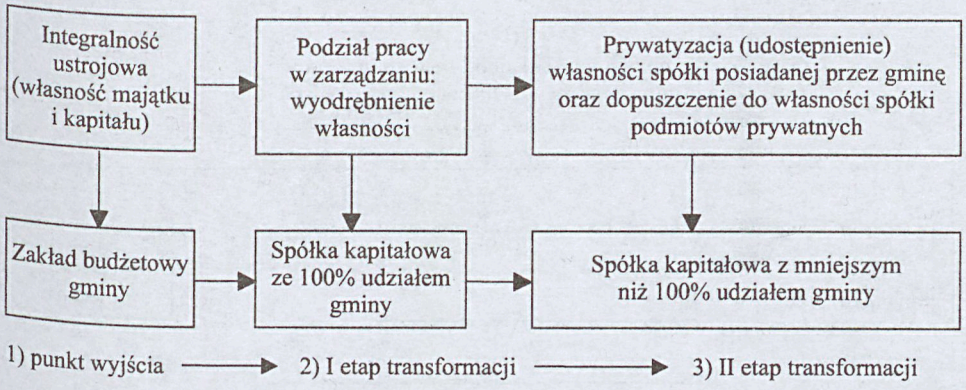
Zaopatrzenie w energię				
Modelowanie zaopatrzenia	Organizowanie zaopatrzenia	Kierowanie zaopatrzeniem	Realizowanie zaopatrzenia	Kontrolowanie zaopatrzenia

Rysunek 3. Struktura etapów zaopatrzenia w energię

Źródło: Opracowanie własne.

[5] Zob.: Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

oraz częściowo zarządzającym własną działalnością. Uzupełniającą część funkcji zarządzania (MOKK) spełnia w stosunku do spółki gmina jako podmiot zewnętrzny, wykonujący nieoperacyjne prawa z akcji lub udziałów. Spółka pozostaje właścicielem majątku służącego zaopatrywaniu w energię, zaś gminie przysługuje 100% własność kapitału własnego spółki. Podobnie, podzielona zostaje odpowiedzialność za przebieg i rezultaty zaopatrywania w energię, przy czym gminie przysługuje odpowiedzialność właścicielska przede wszystkim stosownie do władzy posiadanej na gruncie Kodeksu spółek handlowych oraz statutu/umowy spółki. Można powiedzieć, że spółka prowadząca PEC staje się, w pewnym sensie, agentem gminy, gdzie własność, władza, obowiązki i odpowiedzialność są specyficznie podzielone. Proces transformacji ustrojowej zaopatrywania w energię przedstawia schematycznie rysunek 4. Pierwszy etap transformacji, wykonywany w Polsce z mocy prawa od lipca 1997 roku, mamy stopniowo za sobą. Dowiódł on, wbrew pesymistom, że nie spełniły się czarne scenariusze i proroctwa, co więcej LRE powoli dojrzewają i doskonalą swoją sprawność.

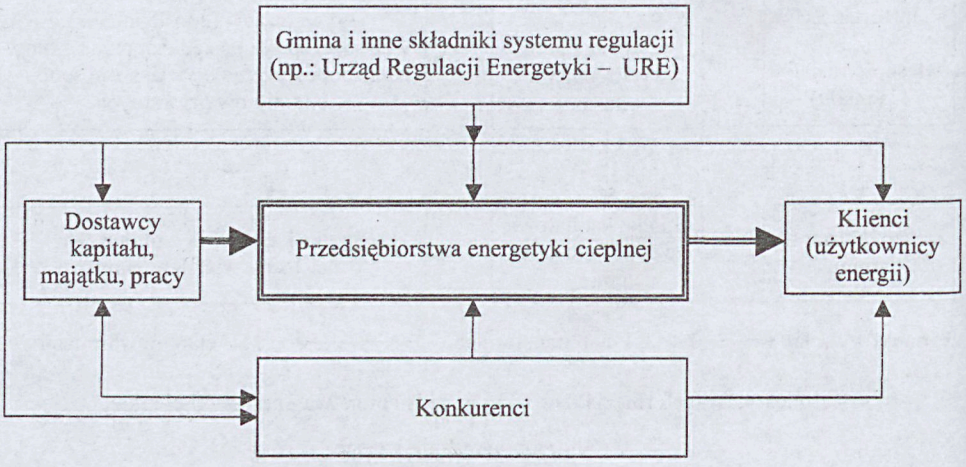


Rysunek 4. Transformacja ustrojowa przedsiębiorstwa energetyki cieplnej

Źródło: Opracowanie własne.

Powyżej wykazałem, że można sprawnie zarządzać (powodować pożądane zachowania) pojedynczym podmiotem, nie będąc łącznie bezpośrednim właścicielem kapitału i majątku ani bezpośrednim operatorem. Kwestia polega jednak na zdefiniowaniu podmiotu zarządzanego, którego stan i zachowania ma spowodować gmina, jeśli chodzi o zaopatrywanie w energię. Podmiotem jest nie tylko pojedyncze PEC, ale cały LRE rozpatrywany na tle innych lokalnych rynków oraz powiązań z gospodarką krajową i międzynarodową (globalną). Jeśli chcemy zrealizować cele krajowej i lokalnej polityki energetycznej, to rynek ten musi być ukształtowany przez gminę, i to nie w dowolny, ale pożądany system. Zatem stan i struktura tego rynku powinny być traktowane jako globalne narzędzie

osiągania tych celów. Schematycznie strukturę podmiotową lokalnego rynku ciepłowniczego przedstawia rysunek 5. Nie wyczerpuje ona ani treści, ani złożoności rynku, jednak jest wystarczająco czytelna dla analizy własności i możliwości powodowania zachowań z pozycji gminy. Po pierwsze, gmina najpierw powinna się skoncentrować na LRE jako całości, a składniki tego rynku mogą być obiektem jej zainteresowania i oddziaływania przez jego pryzmat. W tym kontekście zupełnie niewykonalny byłby, na przykład, udział gminy we własności wszystkich podmiotów rynku. Niewykonalna jest omnipotencyjność gminy, polegająca na jej bezpośrednim zaangażowaniu, uczestnictwie i odpowiedzialności w prowadzeniu każdego z uczestników rynku z osobna i jednocześnie rynku jako całości. Byłoby to także niezgodne z zasadami nauki o organizacji i zarządzaniu, w tym zasadą mówiącą o tym, że kontrola danej działalności musi być usytuowana na zewnątrz w stosunku do decyzji dotyczących tej działalności. Innymi słowy, sytuacja, w której gmina odpowiedzialna za cały lokalny rynek ciepłowniczy jest jednocześnie operatorem PEC (gdzie sama kontroluje swoją działalność), jest z definicji patologiczna.



Rysunek 5. Struktura lokalnego rynku ciepłowniczego

Źródło: Opracowanie własne.

LRE i PEC są jednak tworami posiadającymi swoją specyfikę, którą zarządzanie powinno uwzględnić. W znacznym stopniu wywodzą się one lub podlegają własności gminnej, co ma chociażby wydźwięk psychospołeczny. Często PEC zaspokajają, prowadząc scentralizowane systemy ciepłownicze, 30%, 60%, a niekiedy więcej zapotrzebowania na ciepło. Ich quasi-monopolistyczną pozycję na danym LRE pogłębia natura działalności operacyjnej: ktoś, kto poniesie nakłady i przyłączy się do PEC w pewnym stopniu strategicznie

„grzęźnie", gdyż potencjalne możliwości i nakłady na odłączenie się utrudniają wykonanie tego ruchu. Ważną rolę w branży ciepłowniczej odgrywają nadal nakłady na zasoby materialne, w odróżnieniu od niektórych branż, gdzie kluczowymi czynnikami sukcesu są na przykład marketing, badania i rozwój, dystrybucja czy zarządzanie finansami. Ciepłownictwo wymaga wreszcie specjalnych kwalifikacji operacyjnych i jest silnie uzależnione od warunków klimatycznych, nie wspominając o bezpieczeństwie wytwarzania, przesyłania i dystrybucji oraz konsumpcji energii.

Te i inne cechy sprawiają, że specjalny status na LRE przypisać trzeba konsumentom energii (klientom). W sposób naturalny operatorzy scentralizowanych systemów ciepłowniczych, wykorzystując swoją siłę transakcyjną, będą próbowali osiągnąć sukces w biznesie i zdolność do długookresowego przeżycia „kosztem" klientów (cena!), zwłaszcza kiedy poziom koniecznych kosztów działalności utrudnia poszukiwanie wewnętrznych źródeł powodzenia. Konsument energii cieplnej przyłączony do takiego przedsiębiorstwa powinien być więc podmiotem, trawestując, „pod specjalną opieką". Z drugiej strony, takie PEC też nie powinno być uważane za wehikuł służący wyłącznie, i jedynie, osiąganiu zysku (rentowności), o ile wywodzi się z własności gminnej. Zapis o zadaniu własnym gminy, w polskim systemie prawnym, przesądza o odpowiedzialności gminy wobec PEC i konsumentów energii. W procesie prywatyzacji odpowiedzialność ta może stopniowo maleć w stosunku do PEC, o ile gmina stworzy warunki do tego, że symbioza własności gminnej i prywatnej, lub wyłączna własność prywatna, zapewnią zdolność PEC do długookresowego przeżycia, oraz ochronę uzasadnionych interesów konsumentów finalnych energii. Trzeba przy tym pamiętać, że bez osiągania zysku każde przedsiębiorstwo musi w długim okresie upaść, co może się wiązać z zaprzestaniem lub znaczącym ograniczeniem działalności operacyjnej. Niezbędne są więc równowaga i roztropność wszystkich uczestników rynku.

Z mikrorynkowego spojrzenia, w punkcie wyjścia (rys. 4.), gmina prowadząc zakład budżetowy jest podmiotem w pełni zintegrowanym (bezpośrednie operowanie i zarządzanie scentralizowanym systemem ciepłowniczym; własność, władza, obowiązki, odpowiedzialność). Przejście do etapów następnych może się odbyć pod warunkiem, że dotychczasowy mechanizm współzależności zostanie zastąpiony (substytucja) i uzupełniony przez inne. Do takich mechanizmów zaliczamy w kraju między innymi:

a) swobodę wyboru i dostępu klientów do ciepła (w tym TPA[6]),
b) obecność i popieranie konkurencji,
c) możliwość korzystania z alternatywnych paliw,
d) działanie specjalnych organów regulacji w okresie przejściowym (tu: URE),

[6] TPA – Third Party Access – dostęp trzeciej strony.

e) istnienie samoorganizowania się konsumentów w celu ochrony własnych interesów,

f) ukształtowanie się podmiotów wsparcia dla uczestników rynku (np. ekspertów audytu energetycznego, badania rynku),

g) ukształtowanie się aktywnej regulacyjnej i wielofunkcyjnej roli gminy w powodowaniu pożądanych zachowań uczestników rynku i funkcjonowania rynku jako całości,

h) ukształtowanie się specyficznych mechanizmów wsparcia finansowego,

i) rozszerzenie gamy możliwości prawnych układania stosunków biznesowych (na przykład w formie zarządu powierniczego przedsiębiorstwa czy jego majątku, giełdy energii),

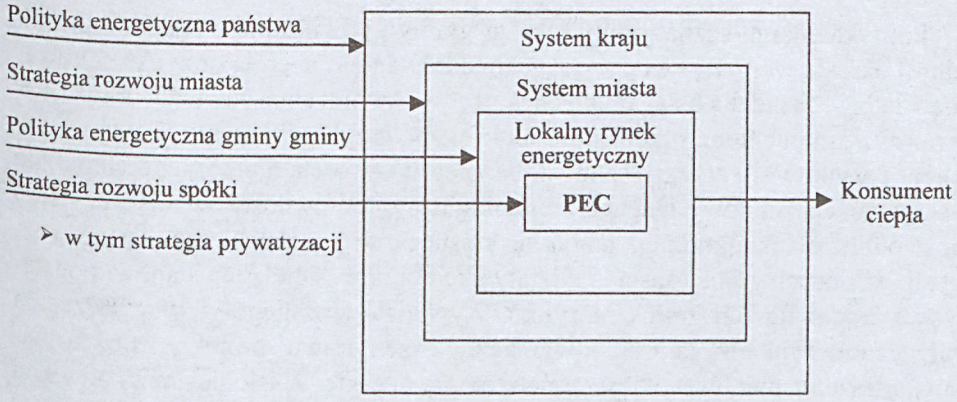
j) ukształtowanie regulacji ułatwiających uporządkowanie sytuacji prawnej majątku przedsiębiorstw ciepłowniczych.

Nie jest celem tego opracowania analiza takich mechanizmów. Ogólnie można powiedzieć, że są one obecne na krajowym i lokalnych rynkach energetycznych, stopniowo rozwijając się, jakkolwiek słabiej na obszarach dwu ostatnich punktów. Rynki dojrzewają więc i w tym kontekście nie ma żadnych barier przejścia do etapu pierwszego, a następnie drugiego, transformacji ustrojowej PEC (rys. 4). Co więcej, gmina, wychodząc stopniowo z własności takiego przedsiębiorstwa, uzyskuje inny status: odrywając się od funkcji operatora i bezpośredniej odpowiedzialności za rozwój poszczególnych przedsiębiorstw, może przejść na pozycje regulatora i suwerena nad rynkiem i jego uczestnikami. Z tej perspektywy, nie będąc skrępowana i uwikłana w działania i odpowiedzialność operacyjne, może o wiele sprawniej powodować pożądane zachowania.

Oczywiście, zawsze istnieje pytanie, czy gmina może zupełnie wycofać się z własności PEC. Wstępnym i koniecznym warunkiem jest istnienie popytu na własność takiego przedsiębiorstwa ze strony inwestorów o określonej charakterystyce (sylwetka inwestora).

Rola samorządu w kształtowaniu lokalnego rynku energetycznego

Gmina powinna zatem uwolnić się od 100% własności PEC i skierować aktywność na zmianę swojej roli w takim przedsiębiorstwie, oraz w stosunku do LRE. Punktem wyjścia jest zrozumienie usytuowania energetyki cieplnej w strukturze kraju i gminy (rys. 6). Podstawową cechą tego układu powinna być spójność we wszystkich przekrojach (pionowym, poziomym i diagonalnym).



Rysunek 6. Energetyka cieplna w strukturze kraju i miasta

Źródło: Opracowanie własne.

Główne założenia polityki energetycznej państwa[7] można w uproszczeniu sprowadzić do celów i kierunków działania. Spośród celów wyróżniają się:

a) pokrycie zapotrzebowania na energię,

b) racjonalizacja gospodarowania energią,

c) bezpieczeństwo energetyczne,

d) poprawa konkurencyjności krajowych podmiotów gospodarczych i produktów,

e) ochrona środowiska przed negatywnymi skutkami oddziaływania procesów energetycznych.

W strategicznych kierunkach działania można wskazać zwłaszcza na:

a) dostosowanie polskiej energetyki do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej,

b) dostosowanie się do procesów globalizacji,

c) odchodzenie od modelu narodowych monopoli energetycznych,

d) deregulacja i liberalizacja energetyki,

e) decentralizacja struktur zarządzania sektorem,

f) budowa spójnego systemu współdziałania samorządów gminnych z przedsiębiorstwami energetycznymi,

g) stosowanie lokalnych i odnawialnych paliw.

Z kolei strategie rozwoju gmin i miast określają przyszły rozwój globalny tych jednostek, rozstrzygając misję, wizję i cele długookresowe na wszystkich istotnych obszarach działalności. Strategie te są opisywane przez holistyczne polityki i programy, takie jak plany przestrzennego zagospodarowania, i dziedzinowe, takie jak na przykład polityka energetyczna gminy.

[7] Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r., Warszawa, marzec 2002 r.

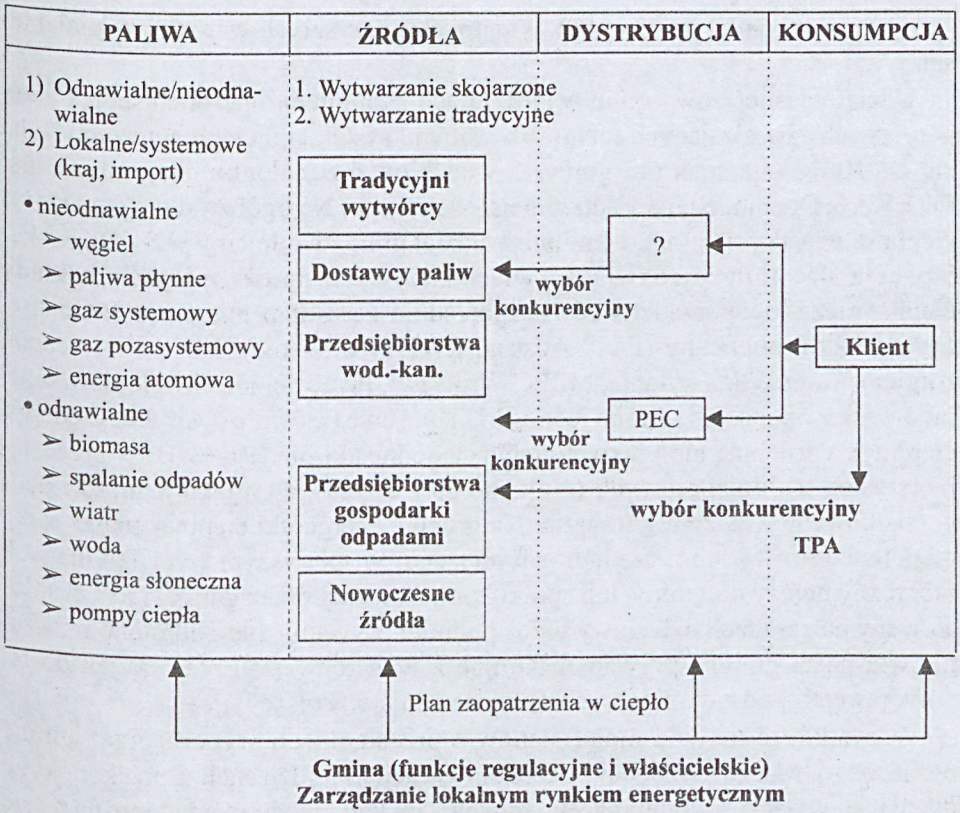
Polityka energetyczna gminy (obszar gminy i powiązania z sąsiednimi gminami) określa wartości związane z gospodarowaniem energią oraz ukształtowanie władzy i zasad dla osiągania tych wartości. Powinna ona zawierać obraz LRE wraz z uzasadnieniem, przez odniesienie się na przykład do takich kategorii jak klient (użytkownik energii), paliwa, bezpieczeństwo energetyczne, technologie energetyczne, pionowy łańcuch technologiczny, rentowność i wzrost, użyteczność publiczna, konkurencja na rynku, stosunek do przedsiębiorstw energetycznych, w których gmina posiada udziały/akcje, i inne. Obraz ten stanowi podstawowe źródło funkcji gminy na rynku. Wywodzi się z niego główne narzędzia zarządzania rynkiem, jakimi są wymagane przez prawo[8] projekty założeń planów, założenia planów, i plany zaopatrzenia w energię. W istocie gmina powinna mieć pomysł na rozwój LRE oraz uzyskać społeczną i polityczną akceptację tego pomysłu.

Strategia rozwoju PEC stanowi zbiór decyzji i działań podmiotu gospodarującego energią w mikroskali, jakkolwiek znaczenie takiego przedsiębiorstwa mającego swoją siedzibę w gminie może wykraczać daleko poza rynek lokalny. W zależności od udziału własnościowego gminy w przedsiębiorstwie, strategia taka może być w mniejszym lub większym stopniu rozwinięciem polityki energetycznej gminy. Chodzi tu nie tylko o merytoryczne zmiany operacyjne, na przykład rozbudowę systemu ciepłowniczego na wybranych obszarach. Wyrazem tego może być również podjęcie prywatyzacji przedsiębiorstwa w celu dokonania zmian własnościowo-strukturalnych na LRE. Interesy przedsiębiorstwa i gminy mogą pozostawać w rozmaitych relacjach, w tym konfliktowych, stosownie do rozmiarów udziału gminy we własności przedsiębiorstwa. Jest niewątpliwe, że rozważając prywatyzację z pozycji jednoosobowego właściciela, gmina musi utożsamiać się z interesami PEC i wkalkulować je w swoją politykę energetyczną.

Wszyscy gracze, w tym gmina, stają także wobec zróżnicowanych strategii użytkowników energii, począwszy od gospodarstw domowych, skończywszy na nich samych (inni gracze jako użytkownicy energii). Paradoksalnie PEC, chcąc być dobrymi partnerami swoich odbiorców finalnych, powinny ułatwiać im racjonalizację zużycia energii, czyli produktu będącego podstawą ich biznesowego powodzenia.

Natura lokalnego rynku energetycznego będzie w przyszłości przekształcona w struktury modelowe. Przede wszystkim do gminy należy zdefiniowanie tego modelu oraz spowodowanie jego urzeczywistnienia, w sytuacji gry z innymi uczestnikami rynku, w tym zwłaszcza z PEC i użytkownikami energii. Jednym z ważnych problemów na tej drodze jest ukształtowanie operacyjno-biznesowego układu pionowego łańcucha technologicznego (rys. 7.). Może on być w pełni

[8] Ustawa z dania 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (DzU 1997, nr 54, poz. 348 z późn. zmianami).



Rysunek 7. Operacyjny układ pionowego łańcucha technologicznego (operatorzy, inwestorzy)

Źródło: Opracowanie własne.

zatomizowany, gdzie wartość dodaną przechwytują odrębne podmioty w każdej z faz, albo zintegrowany w pionowy monopol technologiczny, obejmujący wszystkie fazy. Co więcej, jak dowodzi praktyka, rynek może się ułożyć w konfigurację multienergetyczną.

Źródłem modeli LRE w sferze własnościowo-ustrojowej mogą być oprócz diagnozy i prognozy, benchmarki pochodzące z gospodarki o rozwiniętych, dojrzałych rynkach. Mamy tu do czynienia z całą paletą rozwiązań. Przegląd modeli ustroju PEC upoważnia do następujących stwierdzeń:

a) zarówno w kraju, jak i na świecie stosowane są najrozmaitsze modele ustroju PEC,

b) zauważalna jest wyraźna tendencja do prywatyzacji tych przedsiębiorstw,

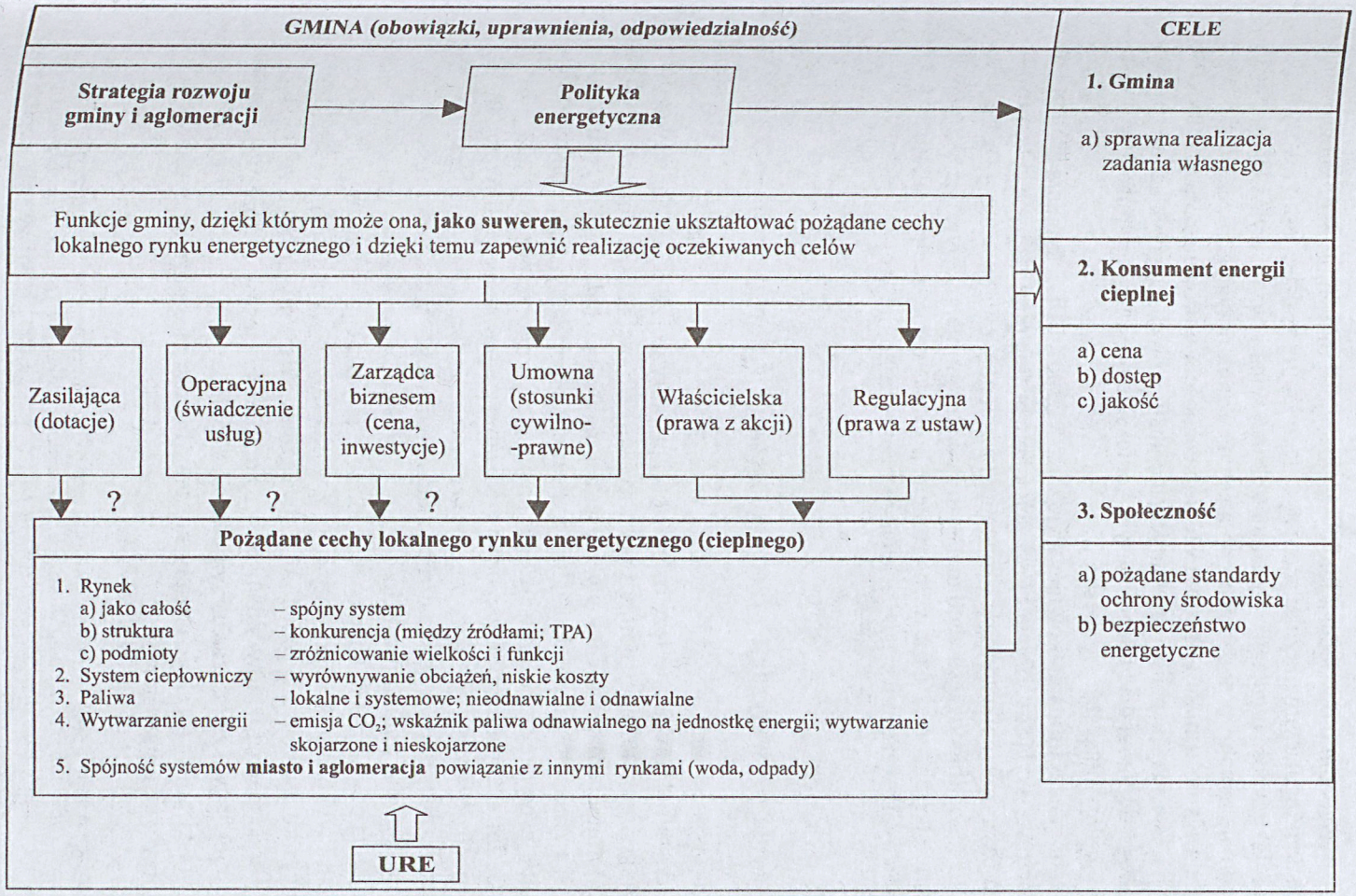
c) rozwiązania lokalne oparte są przede wszystkim na:

- filozofii dotychczasowych właścicieli,
- ocenie efektywności wariantów rozwiązań,

– dostosowaniu do specyfiki aktualnych i przyszłych warunków działalności.

Udział własnościowy gmin w strukturach kapitału europejskich spółek energetycznych zarządzających scentralizowanymi systemami ciepłowniczymi waha się od 100% (np. niektóre gminy szwedzkie), przez dominujący udział (np. DREWAG Drezno, Niemcy) do mniejszościowego. Na ogół źródła wytwarzania ciepła są własnością gmin. Minimalny udział gmin znajdujemy w SYDKRAFT, Szwecja. Do innych rozwiązań własnościowych należą miejskie zakłady ciepłownicze, podporządkowane bezpośrednio zarządom miast (OKF Odense, Dania), obrót publiczny (EVN Austria, RWE Ord Niemcy, Endesa Hiszpania, Anglian Water Wlk. Brytania, MPEC Wrocław). Przedsiębiorstwa ciepłownicze, jako wąsko wyspecjalizowane jednostki biznesowe (głównie dystrybucja energii cieplnej), występują albo jako strategiczne jednostki biznesu (SJB) w przedsiębiorstwach multibiznesowych (multienergetycznych), albo jako jednostki podporządkowane władzom gminnym. Na gruncie energetyki cieplnej znane są też modele dzierżawy lub zarządu powierniczego. W pierwszym wypadku majątek fabryczny należy do gminy, lub spółki kontrolowanej przez gminę, i jest eksploatowany na zasadach dzierżawy przez podmiot prywatny, lub podmiot o mieszanej własności gminno-prywatnej. Drugie z tych rozwiązań nie ma, jak do tej pory, jasnych podstaw prawnych do stosowania w Polsce.

Wszystkie te modele mogą stanowić przesłanki do wyboru przez gminę pożądanego, własnego modelu PEC i konfiguracji LRE. Ich analiza przekonuje, że nie ma ani wyłącznie dominującego modelu, ani kanonu, do którego można by się odwołać. Pytanie brzmi: za pomocą jakich funkcji gmina może spowodować przejście od aktualnego rynku do rynku pożądanego? Schematycznie obrazuje to rysunek 8. Wychodząc z własności PEC gmina z pewnością nie będzie operacyjnie świadczyła usług ciepłowniczych, dotowała przedsiębiorstwa ani zarządzała bezpośrednio strategicznie i operacyjnie biznesem. Do pełnego zastosowania i wykorzystania pozostają natomiast pozostałe funkcje. Gmina może zawierać umowy z PEC; wykonywać prawa z akcji/udziałów przyznane przez umowę prywatyzacyjną, statut/umowę spółki i *Kodeks spółek handlowych*; stosować narzędzia wynikające z ustaw i prawa miejscowego, począwszy od decyzji administracyjnych, a na podatkach i opłatach skończywszy. Funkcja regulacyjna powinna być rozwinięta przez gminę we właściwych proporcjach i dobrze uświadomiona. Praktycznie rzecz biorąc gmina może wykorzystać na szerszą skalę system profesjonalnego planowania i nadzoru nad LRE (kontroling), z zastosowaniem systemowych metod zarządzania strategicznego, optymalizacji sieciowej, analizy wrażliwości i inne. Pożądany dostęp do informacji (przejrzystość rynku) może zapewnić wprowadzenie przez gminę systemu zwrotnego komunikowania się z rynkiem (raporty, publikowanie planów i sprawozdań i in.). Dla zapewnienia koordynacji można powołać komitety energetyczne, na których gruncie spotkają się interesy



Rysunek 8. Rola gminy na lokalnym rynku energetycznym

Źródło: Opracowanie własne.

rozmaitych podmiotów. Jednak funkcja regulacyjna gminy musi być zintegrowana z układem regulacyjnym rynku energetycznego kraju i widzieć jasno koszty regulacji (efektywność regulacji). Działalność koncesyjna i taryfikacyjna URE, prawdopodobne zmiany w podatkach i opłatach na skutek przyjęcia przez Polskę protokołu z Kyoto[9] (może to skutkować koniecznością wprowadzenia podatku od emisji CO_2 i zużycia paliw pierwotnych, nieodnawialnych) są przykładami rozszerzającego się tła regulacyjnego. W tym kontekście nadmierna regulacja w wykonaniu gminy może stać się niesprawna.

Jeśli jednak gmina całkowicie wyjdzie z własności PEC sytuacja zmieni się jakościowo. Wyłączny prywatny właściciel nie będzie miał żadnych zahamowań przed jawnym lub ukrytym realizowaniem swojego głównego celu – zysku jako wyłącznego, długookresowego motywu. Ponadto gmina, pozbywając się funkcji właścicielskich, traci istotny instrument powodowania zachowań PEC. Czy zatem zbycie wszystkich udziałów/akcji przez gminę ma sens?

Założenia prywatyzacji przedsiębiorstwa ciepłowniczego

Generalnie stawiam tu tezę o celowości prywatyzacji PEC na podstawie precyzyjnie przygotowanej strategii prywatyzacji, ale nie zawsze i nie za wszelką cenę. Gmina jako stuprocentowy właściciel ma pełną władzę nad prywatyzacją, ponosi za nią pełną odpowiedzialność, ale nie musi prywatyzować (obowiązek). Fakultatywna decyzja o prywatyzacji powinna być dobrze przemyślana przede wszystkim z powodu źródłowej odpowiedzialności gminy, ukształtowanej historycznie i wywodzącej się z genezy przedsiębiorstwa. Odpowiedzialność ta dotyka zdolności gminy do realizacji zadania własnego, przyszłości LRE w kontekście rozwoju gminy, przyszłości samej spółki oraz przyszłości jej załogi.

Istnieją przesłanki wskazujące na potrzebę poważnego zastanowienia się nad sensem i wykonalnością prywatyzacji, a w niektórych wypadkach – odstąpienia od niej i kontynuowania jedynowładztwa gminy. Możemy do nich zaliczyć:

a) brak mechanizmów substytucji i komplementarności, które wskazałem wcześniej, w tym zwłaszcza utrzymywanie się wielkiej siły transakcyjnej PEC;

b) niski popyt na akcje/udziały lub brak inwestora o pożądanej charakterystyce (sylwetka inwestora);

---

[9] A. Froński, *Analiza funkcjonowania sektora gazowego w Polsce w zakresie regulacji prawnych, inwentaryzacji podmiotów gospodarczych, powiązań strukturalnych pod kątem wdrożenia rynku gazu zgodnie z dyrektywami UE*, Warszawa 2002 r., maszynopis niepublikowany, s. 18 i dalsze.

c) wysokie ryzyko sprzedaży akcji/udziałów gminy poniżej wyceny ich wartości;

d) brak zgody potencjalnego inwestora(ów) na konieczne warunki prywatyzacji dotyczące udziału gminy w wykonywaniu praw z akcji/udziałów lub praw z kontraktu prywatyzacyjnego.

Takie przesłanki powinna odkryć i zidentyfikować diagnoza strategiczna strategii rozwoju, w tym strategii prywatyzacji przedsiębiorstwa, podobnie jak odpowiedzieć na pytanie o parytet udziału gminy we własności.

Nie ma bezwzględnych i uniwersalnych przeszkód, aby gmina wyszła całkowicie z własności PEC, jednakże może ona to zrobić również pod pewnymi warunkami, co oznacza że wyjście nie jest w pełni fakultatywne. Oprócz charakterystyki wskazanych wyżej przesłanek zachowania 100% własności przez gminę, które mogą skłaniać do utrzymania niższego parytetu własności, znaczenie mogą mieć poniższe czynniki.

a) Wielkość i udział rynkowy przedsiębiorstwa. Im większe przedsiębiorstwo, i im większy jego udział w LRE, tym dokładniej należy rozważyć zupełne wycofanie się z własności.

b) Dojrzałość polityki energetycznej Państwa, polityki energetycznej gminy i dojrzałość LRE. Niski poziom dojrzałości powinien skłaniać do ostrożności w wycofywaniu się z własności.

c) Perspektywy rozwoju przedsiębiorstwa oraz jego znaczenie na LRE. Kiepskie scenariusze na przyszłość (np. słaby rozwój miasta, gwałtowny spadek zapotrzebowania na ciepło), przedsiębiorstwo jako dominujący pracodawca na rynku o przewidywanym wysokim bezrobociu – to hamulce dla głębokiej prywatyzacji.

d) Filozofia zarządzania wyznawana przez gminę. Na przykład, jeśli gmina chce widzieć wzrost wartości PEC oraz dywidendę jako źródła dochodów, powinna rozważyć zatrzymanie części własności. Rozwaga jest tu szczególnie wskazana: cele użyteczności publicznej nie zawsze będą zgodne z rentownością jako celem strategicznym.

W każdym wypadku znaczenie posiada sylwetka inwestora. Z powodów przedstawionych powyżej własność przedsiębiorstwa powinna być wyrazista, zatem rozproszenie akcji/udziałów między większą liczbę inwestorów jest mniej przydatne. Dlatego też jeden z inwestorów musi zdobyć dominującą pozycję do sprawowania strategicznej, generalnej odpowiedzialności. Pożądany jest inwestor wykazujący zrozumienie dla roli gminy, gotów zaakceptować współodpowiedzialność i długookresowe partnerstwo z gminą, a jednocześnie głęboko rozumiejący specyfikę operowania i zarządzania w ciepłownictwie i posiadający pożądane kompetencje w tej dziedzinie. Tak wyłania się postać strategicznego inwestora branżowego, jako tego, który mógłby przejąć dominującą odpowiedzialność za rozwój spółki, czy stworzyć warunki dla całkowitego wycofania się gminy z własności.

Parytet udziału we własności, w relacji gmina/inwestor, może zostać ustabilizowany lub zmieniać się, stosownie do przyjętej strategii prywatyzacji oraz układu między stronami. Nominalnie rzecz biorąc, punkt wyjścia odpowiadający poważnej roli w spółce daje *Kodeks spółek handlowych*, przewidujący dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością proporcje ~34%–66%, a dla spółki akcyjnej ~25%–75% udziału we własności. W największym stopniu kształtują ten parytet następujące czynniki:

a) oczekiwane wpływy do budżetu gminy z prywatyzacji (sprzedaż udziałów/ /akcji),

b) relacje negocjacyjne między oczekiwanymi wpływami do budżetu gminy a podwyższeniem kapitału spółki (substytucja między ceną akcji/udziałów a rozmiarami podwyższenia z punktu widzenia zwrotu z inwestycji),

c) oczekiwania pod adresem inwestora strategicznego (obowiązki inwestora), w tym zwłaszcza dotyczące podwyższenia kapitału spółki,

d) rozmiary nabycia przez uprawnionych pracowników spółki akcji/udziałów na zasadach nieodpłatności[10],

e) założenia co do sprzedaży pozostałych akcji/udziałów pozostających w ręku gminy.

W interesie inwestora są symetria własności, władzy, zobowiązań i odpowiedzialności (kongruencja) i perspektywa istotnej (dominującej) roli w biznesie. Zatem rozpoczęcie prywatyzacji od mniejszościowego udziału inwestora (25% lub 34%) powinno te interesy mieć na względzie, na przykład przez przyznanie mu osobistych uprawnień na gruncie Kodeksu spółek handlowych lub statutu/umowy spółki, czy też przez określenie ścieżki uzyskiwania dominującej pozycji własnościowej. Podobnie, w interesie gminy leży zachowanie skutecznych możliwości powodowania zachowań spółki, zatem sprzedając 64% lub 75% akcji/udziałów musi dobrze policzyć rozwój podmiotowej struktury własności po podwyższeniu kapitału przez inwestora i objęciu akcji/udziałów przez uprawnionych pracowników, oraz zadbać o osobiste uprawnienia właścicielskie.

Wybór metody prywatyzacji jest powiązany z wyżej omawianymi czynnikami oraz możliwościami prawnymi, nad którymi się tu nie zatrzymamy. Na gruncie obecnie obowiązującej Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych możemy myśleć o prywatyzacji pośredniej (kapitałowej) i bezpośredniej. Najbardziej odpowiednią metodą będzie tu publiczne zaproszenie do rokowań, które posiada najmniej wad. Z kolei na gruncie *Kodeksu spółek handlowych* podwyższamy kapitał, ale w naszym wypadku nie może to być samoistna metoda prywatyzacji, z uwagi na trudności ułożenia pożądanych stosunków między gminą i inwestorem. Wyemitowanie przez spółkę obligacji zamiennych na

[10] Dopuszcza to ustawa o gospodarce komunalnej, w związku z ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (DzU 1996, nr 118, poz. 561, z późn. zm.).

akcje (obecnie DzU 1995, nr 83, poz. 420 z późn. zm.) także ma swoje wady, ponieważ dotyczy tylko spółek akcyjnych, gdzie obligatariusz może, ale nie musi, zamienić obligacje na akcje spółki (ryzyko niedojścia prywatyzacji do skutku). Natomiast skorzystanie z fuzji, na gruncie *Kodeksu spółek handlowych*, może przynieść problemy dla przejmującego czy trudności osiągnięcia efektów synergii po połączeniu. W istocie więc preferowaną metodą jest publiczne zaproszenie do rokowań, uzupełnione w miarę potrzeby innymi technikami. Cena sprzedaży jest tu tylko jedną, a nie wyłączną, z wielu zmiennych negocjacji i doprowadzenia do partnerstwa publiczno-prywatnego, satysfakcjonującego strony. Nie oznacza to, rzecz jasna, nawoływania i przypisania wyłączności metodzie publicznego zaproszenia do rokowań, gdyż metoda powinna być dobrana do celów (strategia rozwoju i prywatyzacji) oraz uwarunkowań.

Reasumując, mogę potwierdzić celowość prywatyzacji PEC. Symbioza kapitału samorządowego i prywatnego może z pewnością przynieść efekty wyższe, niż jedynowładztwo gminy. Praktycznie powinna ona opierać się na profesjonalnej diagnozie strategicznej i koncepcyjnie przyjąć postać strategii prywatyzacji. Proporcje własności między strategicznym inwestorem branżowym, a gminą powinny być ukształtowane, w punkcie wyjścia, na poziomie zachowującym prawa mniejszościowego właściciela. Obecnie, przy niedojrzałej gospodarce rynkowej w kraju, w tym wobec niedojrzałości gospodarki samorządowej, nie ma w Polsce warunków, aby gmina bez głębokiego namysłu wyszła w zupełności z własności PEC. Jej dobrze przemyślany mniejszościowy udział jest warunkiem sine qua non realizacji zadania własnego, także wobec silnej turbulencji otoczenia – stowarzyszenia się Polski z Unią Europejską.

Hubert Witczak

Commune and privatization of district heating enterprise

Summary

Privatization of district heating enterprises operators of centralized heating systems is first of all a problem of communes that is self-reliant owners of such enterprises. However, a commune is able to make sure to provide with supplies of heating to its citizens without the necessity of execution of that task which is established on rules of the power itself, the rules of ownership. It is necessary to admit that this is the own task of a commune, the utility task.

The symbiosis of private and self-governing ownership of district heating enterprise can be bilateral profitable though a commune which possesses the minority property of shares/stocks gets some personal entitlement as a shareholder/stockholder and it is able to create its regulation functions knowingly and professionally towards local energy market including district heating enterprise.

Privatization of district heating enterprise has got the sense for private capital and a commune itself though the full privatization process is not excluded. In such a case a commune has to be able to substitute other mechanism of regulation for lost possibility thanks to quitting from district heating enterprise.

Currently, owning to transformation of market economy (transitional period) and forming an association with European Union the full quitting from the ownership of district heating enterprises.