

ARTYKUŁY

*Andrzej T. Szablewski**

ZMIANY PARADYGMATÓW POLITYKI ENERGETYCZNEJ – ASPEKT LIBERALIZACJI I BEZPIECZEŃSTWA DOSTAW

UWAGI WSTĘPNE

Dokonane na przestrzeni ostatnich czterech dekad dwa zwroty w polityce energetycznej miały na tyle istotny i głęboki charakter, że często, dla podkreślenia ich znaczenia, używa się znanego w teorii nauki określenia „zmiany paradygmatu”. Zwroty te dotyczyły bowiem nie tylko celów i narzędzi, ale także postrzegania roli polityki energetycznej. Oba były wynikiem złożonego zespołu czynników wyrażających dynamiczne zmiany zachodzące zarówno w samych sektorach energetycznych – ropy, gazu węgla i energii elektrycznej – jak i w szeroko rozumianym otoczeniu. Co więcej, dosłownie w ostatnich miesiącach pojawiły się przesłanki, które być może zapowiadają kolejną, rychłą i równie istotną zmianę uwarunkowań, a zatem i kolejny zwrot w polityce energetycznej. Zmiana ta dotyczy sektora gazowniczego, który w okresie ostatniej dekady stanowił przecież najbardziej istotny, sporny i budzący największy niepokój problem polityki energetycznej zarówno na poziomie narodowym, zwłaszcza w krajach Europy Wschodniej, jak i ponadnarodowym, czyli Unii Europejskiej.

Wspomniane tu zmiany paradygmatu polityki energetycznej wyrażały się przede wszystkim w odmiennej randze, jaką nadawano tradycyjnemu celowi polityki energetycznej, czyli zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw paliw i energii elektrycznej. Ten niekwestionowany wcześniej priorytet polityki energetycznej od lat 70. w USA i 80. w Europie zaczyna ustępować priorytetowi liberalizacji sektorów energetycznych, w tym zwłaszcza sektorów sieciowych, tzn. gazowniczego i elektroenergetycznego. Po okresie dominacji priorytetu liberalizacji polityka energe-

* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN.

tyczna od początku pierwszej dekady XXI wieku wchodzi w nową fazę. Fazę tę charakteryzuje podtrzymanie priorytetu liberalizacji, choć z narastającymi wątpliwościami, które wiążą się z rosnącym powtórnie znaczeniem kwestii bezpieczeństwa dostaw oraz z pojawieniem się nowej determinanty polityki energetycznej, jaką jest przeciwdziałanie zmianom klimatu.

Pozostawiając na boku kwestię tego ostatniego priorytetu, który, co warto podkreślić, budzi poważne kontrowersje ze względu, z jednej strony, na skalę ekonomicznych konsekwencji wynikających z jego realizacji, z drugiej zaś – istnienia wątpliwości związanych z samą potrzebą ich ponoszenia z uwagi na coraz silniej kwestionowane merytoryczne podstawy tezy o zmianach klimatu¹ – warto skupić się na kwestii zależności między liberalizacją a bezpieczeństwem dostaw zwłaszcza gazu. Zachodzące tu zmiany stanowiły bowiem nie tylko zasadniczą przesłankę dla dokonujących się kolejnych zwrotów w polityce energetycznej, ale i także przedmiot kontrowersji zarówno o charakterze akademickim, bo dotyczyły one ważnego działu mikroekonomii, jaką jest teoria ułomności rynków, jak i – czysto praktycznym, bo odnosiły się do kierunków, zakresu i przyszłości polityki energetycznej i stanowiącej jej ważną część polityki regulacyjnej państwa.

Warto podkreślić, że o ile kwestia bezpieczeństwa dostaw jest już od dłuższego czasu przedmiotem stale rosnącego zainteresowania opinii publicznej, o tyle zagadnienie zmian zachodzących w polityce energetycznej, zwłaszcza w związku pytaniem o relacje, jakie zachodzą między liberalizacją sieciowych sektorów energetycznych a bezpieczeństwem dostaw, rzadko bywa w naszej literaturze naukowej przedmiotem poważnej analizy. Stan ten bardzo mocno kontrastuje z literaturą zachodnią, gdzie już od dłuższego czasu uwaga ekonomistów i ekspertów przesunęła się z tematyki poświęconej genezie, przebiegowi, barierom i oczekiwanym efektom liberalizacji – mierzonemu osiągniętym postępem w zakresie poprawy efektywności kosztowej i alokacyjnej (cenowej) – na kwestie implikacji liberalizacji w zakresie bezpieczeństwa dostaw.

W tym sensie artykuł ten wypełnia istotną lukę w stosunkowo ubogiej literaturze naukowej poświęconej kwestiom ekonomicznej specyfiki sektorów sieciowych, zwłaszcza jeśli uwzględnić, że kwestie te umieszczono w kontekście dynamicznie zmieniającej się polityki energetycznej. Celem rozważań jest zbadanie genezy dwóch zasadniczych zmian w strukturze priorytetów polityki energetycznej oraz ocena, w jakim stopniu uwarunkowania charakterystyczne dla modelu zliberalizowanej energetyki pozwalają realizować tradycyjny priorytet tej polityki, jakim jest bezpieczeństwo dostaw, w tym przede wszystkim dostaw gazu. Chociaż kwestia ta w równym stopniu dotyczy elektroenergetyki i gazu, to z pewnością

¹ W ostatnich miesiącach doszło do ważnych wydarzeń, które spowodowały zerwanie ze swą istną poprawnością polityczną w odniesieniu do tezy o antropogenicznym charakterze zmian klimatu, co pozwoliło na ujawnienie, że w środowisku klimatologów trwa dyskusja wokół pytań: czy są podstawy do twierdzenia, że rzeczywiście występuje zmiana klimatu, a jeśli tak to w jakim kierunku (ocieplenie czy oziębienie) i pod wpływem jakich czynników związanych z działalnością człowieka, jak chcą zwolennicy polityki klimatycznej, czy też zmiana klimatu jest częścią naturalnych, przebiegających cyklicznie w bardzo długich okresach procesów ocieplania się i oziębienia klimatu na kuli ziemskiej.

w szerokim odbiorze społecznym i w wymiarze politycznym ten drugi aspekt bezpieczeństwa postrzegany jest jako znacznie ważniejszy.

BEZPIECZEŃSTWO DOSTAW FUNKCJĄ LIBERALIZACJI SEKTORÓW ENERGETYCZNYCH

Aby zrozumieć znaczenie dokonanego na początku mijającej dekady zwrotu w podejściu do polityki energetycznej, warto przypomnieć, po pierwsze, jakie uwarunkowania i założenia leżały u podstaw pierwszego – zapoczątkowanego jeszcze po koniec lat 70., a polegającego na podjęciu programu reform rynkowym w sektorze elektroenergetycznym i gazowniczym – zwrotu w polityce energetycznej oraz, po drugie, jakie były oczekiwania dotyczące przyszłości polityki energetycznej w warunkach pogłębiającej się liberalizacji obu sektorów; liberalizacja ta, co należy dodać, prowadziła – za sprawą szybko rozwijającego się podsektora elektroenergetyki gazowej – do rosnącej współzależności między rozwojem obu tych sektorów.

Przejęcie od priorytetu bezpieczeństwa dostaw do priorytetu liberalizacji dokonało się pod wpływem trzech grup czynników. Pierwsza grupa dotyczyła czynników z tzw. sfery realnej, przy czym, co istotne, zaznaczyły się tu ważne różnice między Stanami Zjednoczonymi a Wielką Brytanią, zwłaszcza w odniesieniu do gazu. W przypadku Stanów Zjednoczonych zasadniczą rolę odegrał kryzys energetyczny lat 70., który ujawnił głębokie mankamenty obowiązującego wówczas systemu daleko posuniętej regulacji sektora gazowniczego². W zdecydowanym rozluźnieniu tego systemu drogą deregulacji, zwłaszcza cen wydobywanego gazu, upatrywano sposobu na przełamanie nie tylko deficytu w podaży pochodzącego z krajowych zasobów gazu naturalnego, ale także i słabości w infrastrukturze sieciowej sektora, która nie pozwalała na bardziej efektywną alokację gazu na rynku zbytu. Z kolei w Wielkiej Brytanii, która jako jedyny kraj w Europie zdecydowała się na radykalną liberalizację sektora gazowniczego, przesłanką decydującą o wejściu na drogę tego rodzaju reform, było pojawienie się wyraźnej i, jak się wydawało, trwałej nadwyżki podaży, pochodzącego z niedawno odkrytych na Morzu Północnym własnych złóż gazu, co w sposób naturalny odsuwało na plan dalszy kwestie bezpieczeństwa dostaw³.

Druga grupa czynników składała się na zachodzącą w obszarze akademickiej teorii oraz w środowiskach ekspertów zmianę podejścia do sposobu funkcjonowania sektorów sieciowych w ogóle, w tym również i sektora gazowniczego. Chodziło tu:

² Kwestia ta ma już bogatą literaturę przedmiotu. Por. np.: Breyer [1982, rozdz. 13] i Braeutigam, Hubbard, [1986].

³ Kwestii tego rodzaju uwarunkowań pozwalających na odejście od priorytetu bezpieczeństwa dostaw gazu wiele miejsca w licznych swoich publikacjach poświęca Helm [2008, s. 13 i dalsze].

- po pierwsze, o narastające przekonanie, że pod wpływem postępu technicznego oraz rewolucji informatycznej kurczy się zakres monopolu naturalnego w tego rodzaju sektorach, co zarazem oznacza dopuszczenie możliwości poddania tych sektorów konkurencji i regulacji opartej na logice bodźców rynkowych;
- po drugie, umacnianiu się tego przekonania sprzyjały dwie okoliczności; pierwsza z nich dotyczyła szybko rosnącej, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, liczby badań empirycznych i teoretycznych⁴, które a) wskazywały na rażąca nieefektywność ekonomiczną występującą we wszystkich ogniwach łańcucha produkcyjno-usługowego w obu sektorach, ale także – co tutaj jest istotne – na występowanie mechanizmu generującego nadmierne inwestycje w potencjał wytwórczo-sieciowy, b) upatrywały źródeł tej nieefektywności w mechanizmach regulacji publicznej oraz c) pokazywały korzyści wynikające z wcześniej przeprowadzonej deregulacji niektórych sektorów; druga okoliczność wiązała się z narastającym wśród brytyjskich ekonomistów i ekspertów przekonaniem, że wysoce niezadowolające rezultaty licznych prób zreformowania państwowych przedsiębiorstw są wystarczającym dowodem na nieprzezwyciężalną słabość tego rodzaju formy interwencjonizmu⁵, zaś procesy prywatyzacji przedsiębiorstw trzeba uzupełnić reformami, które poprzez uruchomienie bodźców rynkowych wymuszają poprawę bieżącej efektywności ekonomicznej w tych sektorach.

W tym ostatnim przypadku chodziło o dwie kwestie, a mianowicie wprowadzenie mechanizmów konkurencji w tych obszarach sektorów sieciowych, w których nie występuje monopol naturalny oraz wypełnienie swoistej luki regulacyjnej, która pojawia się wraz prywatyzacją przedsiębiorstw znajdujących się nadal w pozycji monopolu naturalnego. Kierując się krytyką tradycyjnego – opartego na stopie zwrotu – modelu regulacji prywatnego monopolu naturalnego (*rate of return regulation*), wprowadzono nowatorski, jak się wówczas wydawało, model regulacji⁶. Istota innowacji polegała tu na zastosowaniu rozwiązania regulacyjnego, które generować miało w przedsiębiorstwach regulowanych bodźce profes-

⁴ Tego rodzaju teoretyczno–empiryczne podejście badawcze zapoczątkowały dwa, opublikowane w tym samym roku [1962], artykuły: Averch i Johnsona oraz Stiglera i Friedland.

⁵ Por. np. Henney [1994]. Wymowę tego sformułowanego w sposób zdecydowany poglądu na temat nieefektywności przedsiębiorstw publicznych w sektorach sieciowych trzeba jednak złagodzić, bowiem problem ten od dawna jest już przedmiotem bardzo ożywionej dyskusji. Bardziej zniuansowane stanowisko w tej kwestii prezentują Vickers i Yarrow [1988, s. 44], którzy podkreślają, że o ile w warunkach rynku konkurencyjnego przewaga przedsiębiorstwa prywatnego wydaje się bardziej prawdopodobna, o tyle w przypadku przedsiębiorstwa mającego charakter monopolu naturalnego nie jest to już takie oczywiste, bowiem tutaj będzie to zależec od efektywności mechanizmów regulacji. Szeroko i interesująco wypowiada się w tej kwestii również Foster [1992, rozdz. 10].

⁶ Jak się jednak potem okazało pierwsze warianty regulacji bodźcowej pojawiły się w praktyce gospodarczej już w XIX wieku. Najwcześniej odnotowany przykład regulacji, którą można określić jako ruchomy schemat zmian cen (*sliding-scale plan*), a odnoszącej się do przedsiębiorstw wytwarzających gaz, został przyjęty przez brytyjski Parlament już – jak podaje Schmidt [2000, s. 23-25] – w 1855 roku.

tywnościowe. Stąd też mechanizm ten zwykło się nazywać regulacją bodźcową (*incentive regulation*)⁷.

Trzecia grupa czynników dotyczyła zmian w otoczeniu politycznym. Chodziło tu zwłaszcza o dojście do władzy M. Thatcher, która kierując się szerszą wizją przywrócenia rynkowego modelu funkcjonowania gospodarki rynkowej doprowadziła do przełomowych reform w sektorach sieciowych, w tym także gazowniczym. Ukształtowany wówczas model liberalizacji tych sektorów w mniejszym bądź większym stopniu był wykorzystywany w innych krajach. Stanowił on także ważną inspirację dla forsowanych przez Komisję Europejską inicjatyw, które doprowadzając do powstania konkurencyjnych, jednolitych europejskich rynków energii elektrycznej i gazu, zamknąć miały proces tworzenia wspólnego rynku dla swobodnego przepływu dóbr, usług, kapitału i siły roboczej⁸. Do najważniejszych w tym zakresie osiągnięć Komisji Europejskiej należało przyjęcie kolejno – w 1996 i 1998 roku – dwóch Dyrektyw dotyczących zasad wewnętrznego rynku, odpowiednio energii elektrycznej i gazu⁹. Tworzyły one podstawy prawne, które miały zapoczątkować proces otwierania rynków energii elektrycznej i gazu na stopniową i z założenia ograniczoną konkurencję.

O ile więc pierwsza grupa uwarunkowań pozwalała na odejście od priorytetu bezpieczeństwa dostaw, który nakazywał traktowanie gazu i energii elektrycznej jako szczególnych, strategicznych dóbr, wymagających odizolowania ich od wpływu sił rynkowych i poddania bezpośredniemu nadzorowi państwa, o tyle druga grupa wskazywała na potrzebę przyjęcia w polityce energetycznej priorytetu wzrostu efektywności, zaś trzecia grupa przesądziła o możliwości uruchomienia rynkowych, bądź *quasi*-rynkowych (regulacja bodźcowa) mechanizmów wymuszających poprawę efektywności mikroekonomicznej. Ze względu na specyfikę obu sektorów, w tym zwłaszcza kluczową rolę czynnika sieciowego, ich liberalizacja nie mogła być jednak – tak jak było to możliwe w przypadku innych sektorów – prostym efektem deregulacji umożliwiającej w sposób spontaniczny rozwój mechanizmów rynkowych. Uruchomienie i efektywne funkcjonowanie tych mechanizmów wymagało bowiem przeprowadzenia trudnego merytorycznie i politycznie pakietu reform. W najbardziej rozwiniętej (choć rzadko realizowanej w praktyce) i opartej, jak się wydawało, na solidnej podstawie teoretycznej formie pakiet ten składał się z czterech elementów: demonopolizacji obu sektorów, co wymagało dokonania pionowej i poziomej ich restrukturyzacji, uruchomienia konkurencyjnych rynków energii elektrycznej i gazu, wprowadzenia nowego, instytucjonalnie wyodrębnionego modelu regulacji oraz prywatyzacji przedsiębiorstw.

W kategoriach ekonomicznych istota tych reform sprowadzała się do przeorientowania mechanizmu funkcjonowania tych sektorów. Chodziło o wyeliminowanie silnie zakorzenionej w tradycyjnych mechanizmach ich funkcjonowania orientacji

⁷ W obszerny sposób o istocie, teoretycznych problemach i trudnościach w stosowaniu regulacji bodźcowej w literaturze polskiej – zob. Szablewski [2003, rozdz. 5, i 2008].

⁸ Szerzej o genezie i pierwszej fazie działań KE na rzecz liberalizacji pisze np. Szablewski [2006].

⁹ Chodzi tu o: Directive 96/92/EC oraz Directive 98/30 EC.

na maksymalizację inwestycji na rzecz tzw. polityki *asset sweating*, czyli tworzenia opartych na zysku bodźców zachęcających do maksymalnego wykorzystania posiadanego potencjału, tak aby uniknąć potrzeby budowy nowego potencjału wytwórczego, sieciowego lub magazynowego. W kategoriach praktycznych realizacja tego rodzaju programu reform daleko wykraczała poza wystarczającą w przypadku innych niż sieciowe sektorów gospodarki deregulację. Powstanie konkurencyjnych i regulowanych w nowy sposób rynków energetycznych było z reguły kilkuletnim procesem, którego sukces wymagał aktywnej i zdeterminowanej postawy władz odpowiedzialnych za politykę gospodarczą. Stąd też w sposób naturalny głównym celem polityki energetycznej stało się działanie na rzecz liberalizacji energetyki.

Tak sformułowanemu celowi polityki energetycznej towarzyszyły dwa założenia. Pierwsze dotyczyło relacji między liberalizacją a bezpieczeństwem dostaw, druga zaś długookresowych implikacji liberalizacji dla roli polityki energetycznej. Według pierwszego, nie zawsze wyrażanego *explicite*, założenia, sprawnie działające mechanizmy konkurencji i regulacji bodźcowej nie tylko wymuszają zasadniczą poprawę operacyjnej efektywności kosztowej, ale także z dostateczną siłą generować będą impulsy inwestycyjne gwarantujące niezbędną z punktu widzenia wymogów bezpieczeństwa dostaw rozbudowę potencjału wytwórczego i sieciowego, w sposób optymalizujący wynikające stąd koszty dla odbiorców. W ramach więc tego podejścia uzasadnioną i oczekiwaną reakcją na pojawienie się każdego niepokojącego sygnału o potencjalnym zagrożeniu bezpieczeństwa dostaw miało być zwiększenie aktywności państwa w zakresie usuwania barier blokujących efektywne działanie mechanizmów rynku konkurencyjnego i regulowanego, czyli więcej prywatyzacji, deregulacji i regulacji prokonkurencyjnej¹⁰.

Jeśli chodzi o drugie założenie, to było ono logiczną konsekwencją pierwszego założenia. Skoro liberalizacja zapewnia bezpieczeństwo dostaw, to wraz z osiągnięciem stanu dojrzałości przez konkurencyjne i regulowane w sposób quasi-rynkowy rynki energii elektrycznej i gazu będzie stopniowo zmniejszać się i zmieniać rola państwa w obszarze energetyki. Według tego założenia państwo miałoby skupić się na tworzeniu niezbędnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych, zapewniających skuteczne działanie mechanizmów rynkowych i stopniowo przesuwając ciężar działań interwencyjnych z organów politycznych rządu (ministerstw) na apolityczny organ regulacyjny, który miał zajmować się głównie monitorowaniem rynków i aktywnym działaniem na rzecz usuwania barier hamujących swobodę działania sił rynkowych. W istocie rzeczy tego rodzaju polityka miała więc prowadzić do swoistej depolityzacji polityki energetycznej¹¹, co w praktyce oznaczać miało

¹⁰ Tego rodzaju pogląd szeroko omawia Helm [2005].

¹¹ Dla poparcia takiej interpretacji najczęściej przywołuje się pogląd wygłoszony w 1982 roku przez Lawsona – ministra odpowiedzialnego w rządzie M. Thachtera za sektor energetyczny – który mówiąc o podstawowych założeniach polityki energetycznej stwierdził, że „*Nie uważam, aby zadaniem rządu było podejmowanie prób planowania przyszłego kształtu sektora wytwarzania i dostarczania energii. Zadaniem rządu nie jest nawet bilansowanie podaży i popytu na energię. Naszym celem jest raczej ustanowienie odpowiednich ram (framework), które zapewnią działanie rynku energetycznego w sposób minimalizujący zakłócenia, tak aby energia była wytwarzana i zużywana efektywnie*”. Cytowane za Helm [2005, s. 7].

zredukowanie polityki do technicznie rozumianych działań regulacyjnych skoncentrowanych na podnoszeniu sprawności działania mechanizmów wymuszających proefektywnościowe zachowania, a – zdaniem najbardziej radykalnych zwolenników liberalizacji – do wręcz całkowitego zaniku wpływu czynnika publicznego na przebieg procesów wytwarzania i dostarczania energii elektrycznej i gazu¹².

Tak rysowana perspektywa polityki energetycznej nie znajdowała potwierdzenia nawet w praktyce brytyjskiej. Dokonujący się tam rzeczywisty postęp w liberalizacji rynku gazu nie tylko nie prowadził do istotnego zmniejszenia się roli regulacji publicznej, ale wręcz przeciwnie dokonywał się za sprawą agresywnej regulacji o charakterze prokonkurencyjnym. Regulacja ta wspierała wejście na rynek gazu nowym podmiotom poprzez działania naruszające zasadę równego traktowania. Regulator nakładał bowiem na dominujący na rynku gazu podmiot – dawnego monopolistę British Gas – różnego rodzaju ograniczenia, aby w ten sposób ułatwić jego konkurentom dostęp do rynku. Tego rodzaju regulacja ostatecznie doprowadziła do podziału British Gas i wykształcenia się wysoce konkurencyjnego hurtowego i detalicznego rynku gazu, przy zachowaniu jednak silnych elementów regulacyjnych¹³.

Co więcej, również i wymiarze czystej polityki energetycznej nie brakowało przykładów wskazujących, że rząd brytyjski wbrew składanym niegdyś deklaracjom, nadal chce ingerować w sposób blokujący wpływ sił rynkowych. Najdalej idącym przykładem tego rodzaju politycznych działań rządu była podjęta w 1998 roku decyzja nakładająca moratorium na budowę elektrowni gazowych. Gwałtowny rozwój tego rodzaju elektroenergetyki sprawił, że brytyjski rynek wytwarzania energii elektrycznej, na początku reform zdominowany przez dwa wykorzystujące swoją silną pozycję rynkową podmioty, w szybkim tempie stawał się rynkiem wysoce konkurencyjnym. Decyzja ta była typowym przejawem realizacji określonego celu polityki energetycznej, jakim była obrona brytyjskiego górnictwa węgla kamiennego, który w związku z dynamicznym rozwojem energetyki gazowej tracił rynek zbytu na węgiel¹⁴.

POWRÓT PRIORYTETU BEZPIECZEŃSTWA DOSTAW

Początek minionej dekady stanowi wyraźną cezurę w podejściu do roli i perspektyw polityki energetycznej. Składało się na to szereg powiązanych ze sobą oko-

¹² Świadczyć o tym może wypowiedź S. Littlechilda, pierwszego regulatora brytyjskiego sektora elektroenergetycznego oraz konsekwentnego do dzisiaj zwolennika liberalizacji, który regulację traktował tylko jako instrument powstrzymujący najbardziej jaskrawe przejawy nadużywania siły rynkowej (monopolu) nie zaś jako „...*substytut konkurencji*. To jest instrument (chodzi o regulację – A.S.), który trzeba stosować tylko do momentu, kiedy pojawi się konkurencja”. Cytuję za: Foster [1992, s. 186].

¹³ Wśród bogatej literatury poświęconej liberalizacji brytyjskiego sektora gazowego warto zarekomendować opracowanie Waddams [1998].

¹⁴ Z decyzji tej rząd brytyjski częściowo wycofał się w 2000 r. wydając koncesję umożliwiającą wybudowanie sześciu nowych bloków gazowych. *Government Lifts Moratorium on New Gas-Fired Stations* [2000], Edie Legal Resource Center, 17 November.

liczności, które sprawiły, że narastać zaczęły wątpliwości wobec zasadności niekwestionowanego szerzej w przeszłości priorytetu liberalizacji w polityce energetycznej, zwłaszcza jeśli liberalizację obu sektorów rozumieć w kategoriach brytyjskiego modelu – restrukturyzacji demonopolizacyjnej, konkurencji, regulacji bodźcowej i prywatyzacji. Wątpliwości te odżyły zwłaszcza w związku z pojawieniem się szeregu zdarzeń, które ponownie obudziły obawy o stan bezpieczeństwa dostaw. Szczególnie wyraźnie zaznaczyły się one w przypadku sektora elektroenergetycznego. Kryzys kalifornijski i upadek Enronu w USA, wiele awarii systemowych po obu stronach Atlantyku oraz pojawiające się w niektórych krajach realne zagrożenia racjonowania dostaw w okresie szczytowego zapotrzebowania zaczęto coraz częściej traktować jako efekt liberalizacji, której zasięg w sektorze elektroenergetycznym był nieporównanie większy w porównaniu z sektorem gazowniczym¹⁵.

Niepokój budziło zwłaszcza zjawisko wyraźnego zahamowania inwestycji w nowe moce wytwórcze, co inspirowało ożywioną, obfitującą w ogromną ilość publikacji debatę wokół pytania, czy konkurencyjne rynki energii elektrycznej oraz wymuszająca obniżkę kosztów operacyjnych regulacja bodźcowa generująca z dostatecznym wyprzedzeniem bodźce inwestycyjne zapewniające niezbędną z punktu widzenia wymagań bezpieczeństwa dostaw rozbudowę potencjału wytwórczo sieciowego¹⁶. U podstaw zgłaszanych tu wątpliwości leżało odżywające przekonanie, że bezpieczeństwo dostaw jest rodzajem dobra publicznego, czyli dobra, którego konkurencyjny rynek energii elektrycznej nie w stanie wytworzyć w rozmiarze społecznie pożądanym¹⁷. Podobne obawy dotyczące inwestycyjnych implikacji liberalizacji i związanych z tym postulatów zwiększenia roli instrumentów interwencji państwa wysuwane były również w odniesieniu do sektora gazowniczego. Były one zgłaszane zarówno przez uznanych ekspertów (Honore, Stern [2007]), jak i polityków, regulatora rynku energetycznego i poważne media (*Every Little...*[2010] s. 35).

Z kolei w przypadku sektora gazowniczego, głównym źródłem obaw o implikacje liberalizacji dla bezpieczeństwa dostaw gazu było rosnące uzależnienie od importu gazu. Problem ten najbardziej odczuwany był przez Europę i dotyczył przede wszystkim faktu uzależniania się od dostaw rosyjskiego gazu. Komisja Europejska – która w latach 90. była głównym promotorem reform liberalizujących rynki energii elektrycznej i gazu w większości krajów członkowskich – problem ten zauważyła już w 2000 roku. W opublikowanym wówczas dokumencie

¹⁵ Trzeba tu mocno podkreślić, że pytanie, w jakim stopniu wymienione wyżej zdarzenia w sferze realnej należało wiązać z liberalizacją, jest przedmiotem poważnej debaty, której spektrum wyznaczają poglądy krańcowo różne reprezentowane np. przez Stiglitz [2006] reprezentującego pogląd skrajnie niechętny reformom rynkowym oraz Bialka [2009], który przyczyny szeroko komentowanych awarii systemowych widzi poza rynkowym system funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych.

¹⁶ Przegląd podstawowych problemów i kierunków dyskusji oraz bibliografii tematu zawiera opracowanie Szablewskiego [2009].

¹⁷ O różnych formach ulomności konkurencyjnych, ale i także regulowanych rynków energii elektrycznej, pisze odpowiednio w dwóch artykułach Helm [2007, s. 36 i 2001, s. 36].

Towards a ... [2000], określającym podstawowe cele europejskiej polityki energetycznej, Komisja dostrzegła dwa wymiary zagrożenia wynikającego z nadmiernego uzależnienia się od gazu importowanego z Rosji. Po pierwsze, wzrost tej zależności oznaczał naruszenie żelaznej zasady bezpieczeństwa dostaw, jakim jest dywersyfikacja źródeł dostaw i tras przesyłu gazu¹⁸. Po drugie, ważniejszą rolę odgrywał tu fakt, że Rosja nie tylko zdecydowanie odmówiła podpisania Karty Energetycznej, gwarantującej oparty na kryteriach ekonomicznych handel surowcami energetycznymi i swobodę inwestycji w sektorze energetycznym, ale w zasadzie nie ukrywała tego, że gospodarkę zasobami energetycznymi traktuje jako instrument politycznego nacisku.

Rodzilo to więc pytanie, czy w sytuacji, gdy główny dostawca gazu nie zamierza respektować zasad gospodarki rynkowej i sprzeciwia się demonopolizacji własnego sektora wydobywczego, możliwe i bezpieczne jest dążenie do liberalizacji rynków gazu w Unii Europejskiej. Dostrzegając problem związany z antyrynkową postawą Rosji, Komisja Europejska nie zmniejszyła jednak presji na liberalizację, uznając, że problem ten można rozwiązać poprzez, po pierwsze, wprowadzenie rozwiązań prawno-regulacyjnych, które poprawiać miały stan bezpieczeństwa dostaw, oraz, po drugie, wzmocnienie jej pozycji jako podmiotu wspólnej polityki energetycznej, uznając, że charakter zagrożeń związanych z bezpieczeństwem dostaw gazu uzasadnia przeniesienie ciężaru ciężkości z polityk narodowych na poziom europejski [Helm, 2008, s. 3]. W pierwszym przypadku efektem działań było przyjęcie dwóch dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i gazu¹⁹, które rozszerzały zakres ingerencji czynnika publicznego w mechanizmy funkcjonowania obu sektorów. Z kolei w drugim przypadku Komisja natrafiła – jak podkreśla Helm [2006] – na opór wielu krajów, które traktowały własną politykę energetyczną jako ważny atrybut suwerenności, bądź też liczyły, że dobre relacje dwustronne pozwolą na zapewnienie bezpiecznych dostaw gazu rosyjskiego na rynek krajowy.

Równoległe Komisja Europejska podejmowała próby zdynamizowania procesów liberalizacji w obrębie poszczególnych rynków krajowych oraz zwiększania stopnia ich integracji w sposób przybliżający perspektywę utworzenia wspólnych rynków energii i gazu, zakładając, że ich powstanie przyczyni się do zwiększenia stanu bezpieczeństwa dostaw [Bielkin, 2008, s. 24]. Służyć temu miały dwa kolejne pakiety legislacyjne, których wdrożenie miało spowodować przełom w procesie otwierania rynków krajowych na konkurencję. Działaniom tym towarzyszyły jednak z jednej strony nasilające się głosy krytyczne wskazujące na brak konsekwencji i błędy w realizowanej przez Komisję strategii liberalizacji, z drugiej zaś coraz mocniej eksponowane wątpliwości co do zasadności kontynuowania liberalizacji sektora gazownictwa połączone z postulatami wzmocnienia roli czynnika publicz-

¹⁸ Zasadę tę po raz pierwszy sformułował Churchill przy okazji podjętej w przededniu wybuchu I Wojny Światowej decyzji o przestawieniu brytyjskiej floty wojennej z paliwa węglowego na importowaną ropę, mówiąc, że bezpieczeństwo jej dostaw leży wyłącznie w różnorodności źródeł zaopatrzenia. Podaję za Yerginem [2006].

¹⁹ W przypadku gazu chodzi o *Council Directive ...* [2004].

nego jako podmiotu realizującego określoną politykę interwencyjną korygującą lub uzupełniającą działanie sił rynkowych

W pierwszym przypadku zwracano uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, podkreślano, że Komisja Europejska nie zdołała zablokować wielkich procesów konsolidacyjnych, które dokonywały się pod hasłem a) dostosowywania się przedsiębiorstw do konkurencji na europejskim rynku gazu oraz b) stworzenia przeciwwagi w kontaktach z wielkim, rosyjskim państwowym monopolistą Gazpromem. W istocie jednak głównym skutkiem tych zmian strukturalnych było umocnienie monopolii krajowych i w ten sposób zablokowanie możliwości rozwoju konkurencji na poszczególnych rynkach. Po drugie, w związku z powyższym poddawano w wątpliwość [Helm, 2009, s. 147] realizowany przez Komisję Europejską model liberalizacji, który opierał na wprowadzaniu konkurencji poprzez forsowanie zasady TPA, w sytuacji gdy na poszczególnych krajowych rynkach gazu potencjalni konkurenci nie mieli dostępu do wolnego gazu nie tylko ze względu na monopolizację rynku wewnętrznego, ale również z powodu braku możliwości dostępu do gazu w innych krajach. Ta możliwość zależy bowiem od rozbudowy infrastruktury sieciowej pozwalającej na zintegrowanie sieci rurociągów krajowych w system europejski, a także rozbudowy infrastruktury magazynowej pozwalającej na gromadzenie zapasów gazu umożliwiających rozwój rynkowego obrotu tym paliwem. Bez spełnienia tych warunków zapisy o dostępie do sieci nie mają praktycznego znaczenia, zwłaszcza jeśli uwzględnić, że ze względów oczywistych nie można tu było liczyć na zrozumienie przez krajowych monopolistów potrzeby podejmowania tego typu inwestycji.

Z kolei przyczyną narastania wątpliwości wobec celowości dalszej liberalizacji wiązać należy z trzema okolicznościami. Po pierwsze, w 2006 roku doszło po raz pierwszy w historii dostaw gazu rosyjskiego do Europy do ich przerwania i nastąpiło to z powodów politycznych, co oznaczało zrealizowanie się scenariusza, który przez wiele krajów starej Europy był wcześniej odrzucany jako całkowicie nierealistyczny. Przyjmowano bowiem założenie, że skoro Związek Radziecki nigdy nie zdecydował się na taki krok, to tym bardziej odrzucano możliwość, aby mogło się stać po upadku komunizmu.

Po drugie, zaznaczyła się wyraźna zmiana w stanowisku brytyjskim w kwestii liberalizacji, które jest o tyle ważne, że Brytyjczycy byli obok Komisji Europejskiej najsilniejszym promotorem liberalizacji sektora gazowniczego. Zmiana ta wiązała się bezpośrednio z wyczerpywaniem się złóż krajowych i nieuchronnym przekształceniem się Wielkiej Brytanii w wielkiego importera netto, z uwagi na bardzo rozbudowany w tym kraju sektor elektroenergetyki opartej na gazie (30% całkowitego potencjału wytwórczego). Spowodowało to rosnące obawy, czy wysoce konkurencyjny model gazownictwa brytyjskiego nie będzie utrudniał pozyskiwanie gazu w dostatecznej ilości²⁰.

Po trzecie wreszcie, fakt szybko rosnących po 2000 roku cen ropy naftowej i gazu interpretowano jako przejaw trwałej i szybko powiększającej się na skutek gwałtow-

²⁰ Kwestii tej szczególnie dużo miejsca poświęcił Helm w licznych publikacjach, jak np. Helm [2008].

nego wzrostu światowego popytu luki podaźowej, która zaostrzy w skali globalnej konkurencję o dostęp do źródeł zaopatrzenia. Zakładano, że ważnym wymiarem tej konkurencji nie będą tylko czynniki ekonomiczne. Wraz z umacnianiem się pozycji krajów–eksporterów gazu rosło niebezpieczeństwo, że znacząca część tych krajów zechce traktować posiadane zasoby gazu do realizacji celów politycznych²¹ i może to również dotyczyć najbardziej rynkowego segmentu sektora gazowniczego, jakim jest rynek LNG (por. np. Stern [2007]). W tej sytuacji silna polityka energetyczna odwołująca się do rozumianej w kategoriach czysto politycznych solidarności energetycznej, a nawet do instrumentów o charakterze militarnym, o czym świadczą wysuwane postulaty nałożenia na NATO obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego [Garibaldi, 2008, s. 4], pozostawiałaby coraz mniej miejsca dla regulującej roli mechanizmów rynkowych.

CZY JEST MOŻLIWY SPADEK ZNACZENIA CZYNNIKA GEOPOLITYCZNEGO?

Trend do umacniania się roli strony podaźowej i towarzyszący temu wzrost znaczenia czynnika geopolitycznego kosztem czynnika gospodarczego został ostatnio wyraźnie zahamowany. Wpływały na to dwie okoliczności. Pierwsza, która ma znaczenie przejściowe, bowiem wiąże się z wywołanym przez kryzys załamaniem popytu, odłożyła przynajmniej na najbliższe lata zagrożenia oparte na wcześniejszych prognozach bardzo szybkiego wzrostu popytu na gaz oraz bardziej optymistycznymi perspektywami odnośnie do rozwoju rynku LNG [Holtz, Hirschhausen, Kemfert, 2009]. Druga okoliczność może mieć implikacje znacznie głębsze, bowiem dotyczy możliwości zasadniczej zmiany po stronie podaźowej, która dotąd postrzegana była jako główny czynnik blokujący rozwój mechanizmów rynkowych w sektorze gazowniczym i przesłankę do wzmacniania roli polityki energetycznej w funkcji zapewnienia bezpieczeństwa dostaw.

Zmiana ta wiąże się z dokonującą się szybko w Stanach Zjednoczonych transformacją sektora gazowniczego polegającą na coraz większym wykorzystaniu tzw. gazu łupkowego (*shale gas*). Istotną kwestią był tutaj przełom w technologii pozyskiwania tego gazu dokonany przez małą firmę wiertniczą z Texasu oraz szybko rosnące ceny gazu; mimo relatywnie wysokich początkowo kosztów wydobycia gazu łupkowego uczyniły ten gaz konkurencyjnym stosunku do znaczącej części gazu uzyskiwanego z konwencjonalnych źródeł. Co więcej, szybki postęp w doskonaleniu tego rodzaju technologii wydobywczej oraz korzyści skali wynikające z rosnącego wydobycia tego gazu doprowadziły do obniżenia kosztów jego pozyskiwania o połowę, co sprawiło, że stał się on niższy od kosztów wydobycia gazu z wielu źródeł konwencjonalnych.

²¹ Problem bezpieczeństwa dostaw gazu w kontekście geopolitycznym był od początku mijającej dekady tematem wielu analiz (por. np. Clingendael [2004] i konferencji (por. np. *Security of...* [2007]).

Dynamicznie rozwijające się w ostatnich latach wydobycie tego gazu w Stanach Zjednoczonych doprowadziło do całkowitej zmiany sytuacji na tym rynku. Wbrew wyrażanym jeszcze niedawno w samych Stanach Zjednoczonych obawom związanym z rosnącym uzależnieniem się od dostaw gazu importowanego, w sytuacji gdy światowy rynek gazu w coraz większym stopniu zdawał się zależeć od czynnika geopolitycznego, w ostatnich miesiącach zanotowano wyraźną nadwyżkę na amerykańskim rynku gazu wynikającą ze wzrostu wydobycia krajowego [*An unconventional...*, 2010, s. 68]. Pozwoliło to nie tylko przesunąć się USA na pierwsze miejsce listy światowych producentów gazu – miejsce które dotąd zajmowała Rosja – ale także uzyskać stan samowystarczalności. Co ważne, zasoby tego gazu i innych jeszcze rodzajów gazu, które do niedawna uważane były za nie nadające do eksploatacji, w samych Stanach Zjednoczonych są na tyle ogromne, że pozwolą, przy ostrożnych szacunkach uwzględniających dzisiejsze zużycie gazu w USA, na ich eksploatację przez najbliższe 100 lat.

Wreszcie co jeszcze ważniejsze, rodzaj skał zawierających gaz łupkowy występuje powszechnie na kuli ziemskiej, a zatem są podstawy, aby sądzić, że podobne perspektywy w zakresie wydobycia gazu ma wiele innych krajów. Według pierwszych szacunków Światowej Rady Energetycznej²², zasoby tego gazu mogą aż pięciokrotnie przekraczać zasoby gazu konwencjonalnego. Wiele wskazuje na to, że również Polska może posiadać porównywalne do amerykańskich (jeśli uwzględnić różnice w obecnym poziomie zużycia) zasoby tego gazu. Według pierwszych szacunków złoża tego gazu mogłyby także wystarczyć na 100 lat eksploatacji. W chwili obecnej wytypowano trzy możliwe obszary, w których, biorąc pod uwagę warunki geologiczne, wystąpić może gaz łupkowy. Pierwsza jednak weryfikacja tych bardzo optymistycznych szacunków nastąpi w ciągu najbliższych miesięcy, kiedy znane będą wstępne wyniki prowadzonych właśnie prac poszukiwawczych²³.

Obecnie obserwujemy wyraźne przesunięcie się układu sił na światowym rynku gazu na korzyść odbiorców. Przejawia się to w nasilającej się niskowej tendencji cen, zwłaszcza na tak ważnym rynku, jak rynek amerykański, gdzie ceny spadły z 13 USD do poziomu poniżej 5 USD za porównywalną ilość gazu. Wynika ona z powstania wyraźnej nadwyżki gazu, zwłaszcza na rynku LNG, która przynajmniej w najbliższych latach będzie się utrzymywać w związku z wyraźnym wolniejszym niż wcześniej zakładano wzrostem popytu.

Z krajowej perspektywy warto odnotować wyraźnie słabnącą pozycję Gazpromu. Wbrew wcześniejszym przewidywaniom, że cena gazu rosyjskiego wzrośnie trzykrotnie do poziomu 1500 USD za 1000 m³, w ostatnim czasie spadła ona do 350 USD i w bieżącym roku, według "The Economist" [*An unconventional...*, 2010, s. 68], będzie nadal spadała. Aby ratować sprzedaż Gazprom od pewnego czasu renegocjuje ze swoimi głównymi klientami formuły cenowe w kontraktach długoterminowych w sposób uwzględniający w większym stopniu cenę rynku spot, co uczynić ma gaz rosyjski bardziej konkurencyjnym na rynku europejskim. Rosnąca nadwyżka taniejącego gazu nie tylko powoduje utratę czę-

²² Szerzej o światowych zasobach tego gazu w *World Energy...* [2009, s. 400 i dalsze].

²³ Podano za: Hadro [2009] oraz *Shale Gas...*[2010].

ści rynku europejskiego na rzecz Norwegii, ale, co jeszcze ważniejsze, stanowi zagrożenie dla inwestycyjnych planów Gazpromu związanych z rozbudową i modernizacją infrastruktury sieciowej oraz przede wszystkim uruchomieniem niezwykle skomplikowanego technicznie i kosztownego wydobywania gazu z wielkiego złoża Sztokman, położonego w północno-wschodniej Syberii.

Trudno w tej chwili przesądzić, w jakim stopniu ostatnie zmiany na rynku gazu wywołane są przez czynniki o charakterze cyklicznym, a więc krótkotrwałym, w jakim zaś mają charakter trwały, czyli wiążą się z perspektywami, które otwierają się w związku z potencjalnie ogromnymi i bardziej równomiernie rozłożonymi zasobami gazu łupkowego i innych jeszcze rodzajów gazu uważanych dotąd za nieatrakcyjne z komercyjnego punktu widzenia. Jeśli przyjąć, że są to zmiany bardziej trwałe, może to mieć ogromne konsekwencje, jeśli chodzi o kierunki rozwoju sektora gazowniczego i elektroenergetycznego, zwłaszcza w kontekście pytania o rolę węgla i energetyki atomowej w wytwarzaniu energii elektrycznej. W każdym razie z punktu widzenia przedmiotu tego opracowania oznaczałoby to zasadnicze zmniejszenie roli czynnika geopolitycznego, który dotąd generował obawy o zagrożenie dostaw gazu i skłaniał do zwiększenia roli czynnika politycznego kosztem czynnika ekonomicznego, zawężając w ten sposób przestrzeń dla rozwoju mechanizmów rynkowych jako sposobu zapewnienia tego bezpieczeństwa.

Wreszcie warto zwrócić uwagę na pojawiające się po raz pierwszy pozytywne oceny dotyczące wpływu liberalizacji na proces przekształcania się Wielkiej Brytanii ze stanu samowystarczalności, jeśli chodzi o zasoby krajowego gazu, w stan rosnącej zależności od importu gazu. Wbrew formułowanym obawom, zwłaszcza dotyczącym słabości bodźców inwestycyjnych w warunkach liberalizacji rynku gazu, o czym była mowa wcześniej, liberalizacja nie utrudniła tego rodzaju transformacji i nie naraziła tego kraju na zwiększone ryzyko utraty bezpieczeństwa dostaw gazu [Holtz, Hirschhausen, Kemfert, 2009, s. 146-149]. Stało się tak bowiem dzięki dokonanej, z odpowiednim wyprzedzeniem, rozbudowie niezbędnej infrastruktury sieciowo-magazynowej. Ten sukces – jak wskazują cytowani autorzy – oznacza, że brytyjski zliberalizowany model funkcjonowania sektora gazowniczego może nadal służyć jako wzór dla innych krajów europejskich.

BIBLIOGRAFIA

- An Unconventional Glut* [2010], "The Economist", March 13.
- Averch H., Johnson L.J. [1962], *Behaviour of the Firm under Regulatory Constraint*, "American Economic Review", No. 52.
- Bialek J. W. [2009], *Recent Blackouts in US and Continental Europe: Is Liberalization to Blame?*, "EPRG Working Paper", No. 0827, January.
- Bielkin P. [2006], *The European Union's Energy Challenges*, CRS Report for Congress, Order Code RL33636, September 11.

- Braeutigam R., Hubbard R. [1986], *Natural Gas: The Regulatory Transition*, w: *Regulatory Reform. What Actually Happened* (ed. by L. Weiss, M. Klass), USA.
- Breyer S. [1982], *Regulation and Its Reform*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Clingendael [2004], *Study on Energy Security and Geopolitics*, Report prepared for DG TREN, January http://www.clingendael.publications/2004/2000401000ciep_study.pdf
- Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 Concerning Measures to Safeguard Security of Natural Gas Supply* [2004], Official Journal of the European Union, Brussels, 29 April, Commission of the European Communities.
- Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 *Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity*, Brussels, Commission of the European Communities [1996], Official Journal of the European Union, L204, 21st July, Brussels, Commission of the European Communities.
- Every Little Helps* [2010], "The Economist", 20th.
- Foster C.D. [1992] *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Garibaldi I. [2008], *NATO and European Energy Security*, "American Enterprise Institute Public Policy Research", No.1, March.
- Hadro J. [2009], *Shale-potential*, "Geophysical Research Abstracts", Vol. 11, EGU General Assembly.
- Helm D. [2001], *The Assessment: European Networks – Competition, Interconnection, and Regulation*, "Oxford Review of Economic Policy", Vol. 17, No. 3.
- Helm D. [2007], *European Energy Policy: Meeting the Security of Supply and Climate Changes*, European Investment Bank, Vol. 12.
- Helm D. [2008], *Credible Energy Policy. Policy Exchange*, Clutha Mouse, London.
- Helm D. [2006], *Russia, Germany and European Policy*, <http://www.dieterhelm.co.uk>
- Helm D. [2009], *EU Energy and Environmental Policy: Options for Future*, w: *The UE in a World of Transition: Fit for What Purpose* (ed. by Tsoukalis), Policy Network.
- Helm D. [2008], *Energy security without the North Sea – time to European*, University of Oxford, Feb. 15th 2008 (<http://www.dieterhelm.co.uk>).
- Helm D. [2005], *The Assessment: The New Energy Paradigm*, "Oxford Review of Economic Policy", Vol. 21, No.1
- Henney A. [1994], *A Study of the Privatization of the Electricity Supply Industry in England & Wales*, Published by EEE Limited, London.
- Holtz F., Hirschhausen Ch., Kemfert C. [2009], *Perspective of the European Natural Gas Markets*, "The Energy Journal", May.
- Honore A., Stern J. [2007], *A Constrained Future for Gas in Europe?*, w: *The New Energy Paradigm*, (ed. D. Helm), Oxford University Press, Oxford.
- Schmidt M., [2000] *Performance-Based Ratemaking: Theory and Practice*, Public Utilities Reports, Vienna, Virginia.
- Security of Supply in Liberalized Energy Markets. Transatlantic Experiences and Future Challenges* [2007], Conference Report, Global Public Policy Institute, Berlin, May.
- Shale Gas the Future for Poland* [2010], "Warsaw Business Journal", 02.03.
- Stern J. [2007], *The New Security Environment for European Gas; Worsening Geopolitics and Increasing Competition or LNG*, "Energy Politics", Issue X11: Spring.

- Stigler G.J., Friedland C. [1962], *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*, "The Journal of Law and Economics", Vol. V.
- Stiglitz J.E. [2006], *Szalone lata dziewięćdziesiąte. Nowa historia najświetniejszej dekady w dziejach świata*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szablewski A.T. [2009], *Perspektywy liberalizacji sektora elektroenergetycznego – aspekt bezpieczeństwa dostaw w warunkach konkurencyjnych rynków energii elektrycznej*, w: *Rynki kapitałowe a koniunktura gospodarcza* (pod red. A.T. Szablewskiego, R. Wójcikowskiego), „Monografie Politechniki Łódzkiej”, Łódź.
- Szablewski A.T. [2003] *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki*, INE PAN, DiG, Warszawa.
- Szablewski A.T. [2008], *Problem asymetrii informacji w regulacji monopolu*, „Studia Ekonomiczne”, INE PAN, nr 3-4.
- Szablewski A.T. [2006], *Liberalizacja europejskiego rynku energii elektrycznej – implikacje dla MŚP*, w: *Szanse rozwoju polskiego sektora MŚP na jednolitym rynku europejskim* (pod. red. J. Otto, R. Stanisławskiego), Tom II, „Monografie”, Łódź.
- Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply* [2000], Green Paper, COM, Commission of the European Communities, Brussels.
- Vickers J., Yarrow G. [1988], *Privatization. An Economic Analysis*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Waddams P.C. [1998], *The UK Gas Industry*, w: *Competition and Regulated Industries* (ed. by D. Helm and T. Jenkinson), Oxford University Press, Oxford.
- World Energy Outlook* [2009], OECD/IEA.
- Yergin D. [2006], *Ensuring Energy Security*, "Foreign Affairs", Vol. 85, Issue 2.

STRESZCZENIE

Polityka energetyczna, zwłaszcza w kontekście obaw o stan bezpieczeństwa dostaw (*security of supply*), w tym przede wszystkim dostaw gazu, rzadko bywa w naszej literaturze ekonomicznej przedmiotem wnikliwej analizy uwzględniającej ważny tu kontekst historyczny. Trzeba bowiem pamiętać, że jeszcze do niedawna polityka energetyczna zdominowana była przez priorytet liberalizacji, który w istocie przesunął zagadnienie bezpieczeństwa dostaw na plan dalszy. Notowany od początku mijającej dekady powrót tradycyjnego priorytetu polityki energetycznej, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, często wiązany jest z obawami, że liberalizacja, po pierwsze, nie tworzy właściwych warunków umożliwiających podjęcie szerokiego programu inwestycji w modernizację i rozbudowę potencjału sieciowo-magazynowego oraz, po drugie, nie stanowi dobrego rozwiązania w warunkach rosnącego znaczenia czynnika geopolitycznego, w tym zwłaszcza zwiększającego się uzależnienia Europy od dostaw gazu. Zaprezentowane w pracy ujęcie stanowi próbę prześledzenia genezy oraz implikacji związanych z dwoma zasadniczymi zwrotami – często określanymi jako zmiany paradygmatów – w polityce energetycznej ostatnich lat. W końcowej części przedstawiono ujawniające się w ostatnim czasie przesłanki, które zdają się wskazywać na moż-

liwość zasadniczego zmniejszenia roli czynnika geopolitycznego i wynikające stąd konsekwencje co do kształtu polityki energetycznej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, paradygmaty polityki energetycznej, liberalizacja energetyki, gaz łupkowy, czynnik geopolityczny.

CHANGES IN ENERGY POLICY PARADIGMS – LIBERALIZATION AND SECURITY OF SUPPLY DIMENSIONS

The issue of energy policy, in particular the aspect of gas supply security, has rarely been thoroughly analyzed in the historical context in the Polish economic literature. It is probably due to the fact that, until recently, liberalization was the top priority of energy policy, overshadowing the issue of security of supply. The current decade has seen the energy policy's focus return to the traditional priority of supply security. It reflects concerns that liberalization, firstly, does not create desired conditions for executing a broad program of investments in transmission and storage capability modernization and expansion, and secondly, is not a good solution in the context of an increasing importance of the geopolitical factor, in particular Europe's growing dependence on gas imports. The paper aims to present the origins and implications of the two important turning points – often referred to as paradigm changes – in the energy policy of the last few years. The paper ends with a discussion of recent indicators of a possible dramatic decline in the role of the geopolitical factor and its consequences for the shape of the energy policy.

Key words: energy security, energy policy paradigms, liberalization of energy markets, slate gas, geopolitical factor.