

Konflikt czy współpraca,

czyli wyzwania dla firm
w branżach regulowanych

DEBATA REDAKCYJNA ■



FIRMA I PAŃSTWO

S padek zaufania do biznesu, spotęgowany kryzysem w branży finansowej i dekonjunkturą gospodarczą, spowodował na całym świecie zwrot ku większemu interwencjonizmowi i nadzorowi państwowemu. W wielu krajach panuje dziś przekonanie, że – na skutek coraz głębszej współzależności interesów społeczeństwa i biznesu, konieczności nadzoru ponadgranicznego nad coraz większą liczbą branż oraz niezdolności menedżerów do efektywnej samoregulacji i odbudowy społecznego zaufania – konieczne jest głębsze zaangażowanie władz publicznych w kształtowanie rzeczywistości gospodarczej. Przejawem tego są nie tylko interwencje rządów podczas apogeum kryzysu, których trwałym skutkiem jest zwiększenie własności publicznej w gospodarce, ale też społeczna akceptacja – a nawet oczekiwanie – rozwoju programów rządowych i poszerzenia zakresu regulacji i nadzoru. Mają one nie tylko chronić konsumentów lub bezpieczeństwo państwa, ale coraz częściej realizować cele wspólne, takie jak ochrona środowiska czy rozwój infrastruktury.

W rezultacie po latach liberalizacji i deregulacji następuje dziś globalny zwrot w kierunku większej roli rządów w gospodarce. Choć różny w stopniu, dotyczy zarówno gospodarek rozwiniętych, jak i rozwijających się. Dla menedżerów oznacza to, że coraz częściej ich partnerami biznesowymi będą instytucje rządowe i publiczne. I to nie tylko jako regulatorzy lub odbiorcy usług, ale wręcz jako współkreatorzy strategii i alianci biznesowi. Umiejętność efektywnego zarządzania w warunkach branży regulowanej i ścisłej współpracy z władzami publicznymi staje się więc coraz istotniejszą kompetencją menedżerów.

Powyższe wyzwania skłoniły redakcję *Harvard Business Review Polska* do zorganizowania wspólnie ze spółką PGNiG debaty, w której wzięli udział eksperci i szefowie firm działających na polskim rynku w branżach silnie regulowanych.

Partnerem debaty jest



Olga Grygier-Siddons
prezes firmy
doradczej
Pricewaterhouse-
Coopers



Hubert Janiszewski
wiceprzewodniczący
Rady Nadzorczej
Deutsche Bank
Polska



Bogdan Pilch
prezes GDF Suez
Energia Polska



Michał Szubski
prezes Polskiego
Górnictwa
Naftowego
i Gazownictwa SA



Piotr Woźny
wspólnik
zarządzający
w kancelarii
Grynhoff Woźny
Maliński



Andrzej Jacaszek
wydawca Harvard
Business Review
Polska

FIRMA I PAŃSTWO | ■ Konflikt czy współpraca...

Andrzej Jacaszek: Przez wiele lat większość ekonomistów twierdziła, że nadmierne regulacje i zbyt ni interwencjonizm są szkodliwe dla gospodarki. Jednak kryzys pokazał nam, że to właśnie decyzje i działania interwencyjne podejmowane przez rządy wielu państw uchroniły niektóre firmy przed upadkiem. Jak daleko, państwa zdaniem, powinny sięgać interwencje i jak głębokie powinny być regulacje?

Michał Szubski: Myślę, że w tym gronie nie znajdziemy nikogo, kto powiedziałby, że regulacje, przepisy i nadzór właściwie we wszystkich branżach nie są potrzebne. Tematem naszej dyskusji będzie raczej ich zakres. W mojej opinii to, co dzieje się w niektórych sektorach regulowanych w Polsce, na przykład w energetycznym czy gazu ziemnego, ma niestety niewiele wspólnego z racjonalną regulacją. Niecały rok temu odbyła się debata publiczna na temat problemu z deficytem energii. Padaly wtedy dramatyczne prognozy, że już wkrótce, z powodu braku mocy produkcyjnych, może zabraknąć w Polsce energii. Na szczęście na razie – w dużej mierze dzięki spowolnieniu gospodarczemu – wcale jej nie zabrakło i pewnie w przyszłym roku będzie podobnie. Można by powiedzieć, że dostaliśmy dodatkowe dwa lata na rozwiązanie problemów z deficytem energii. Ale mija kolejny rok i nie podjęto żadnych działań zapobiegawczych – nie powstaje ani jeden nowy blok energetyczny. Z czego to wynika? Z bardzo wysokiego poziomu ryzyka regulacyjnego w tym sektorze, które traktowane jest jako największe zagrożenie dla jakiegokolwiek projektu infrastrukturalnego. Większe nawet niż niepewność, która dotyczy trendów w światowej gospodarce. W praktyce bowiem, w szeroko rozumianym sektorze energetycznym w Polsce, ceny dla odbiorców – mające decydujący wpływ na przychody przedsiębiorstw z branży – nie zależą

wyłącznie od zjawisk makroekonomicznych w globalnej gospodarce, kursów walut i cen surowców – węgla czy produktów ropopochodnych. Mam czasem wrażenie, że u podstaw decyzji regulatora leżą cele, którym bliżej do populizmu niż racjonalnej oceny opartej na analizie ekonomicznej. W efekcie za nieracjonalne decyzje regulatora może zapłacić całe państwo, cała gospodarka, tyle że pewnie w dłuższym horyzoncie. W takich warunkach niezwykle trudno jest przedstawić model finansowy, który pozwoliłby na realizację nowych inwestycji w sektorze energetycznym, który, by się rozwijał, potrzebuje dużo kapitału.

Olga Grygier-Siddons: Martwią mnie twierdzenia, że kryzys usankcjonował potrzebę większej ingerencji państwa w biznes, że wolny rynek się nie sprawdził. Przez ponad 20 lat mieszkałam i pracowałam w Wielkiej Brytanii i nasiąkałam tam myśleniem wolnorynkowym. Uważam, że to, czego nam potrzeba, żeby wyjść z kryzysu, to wzrost gospodarczy. Badania prowadzone między innymi przez naszą firmę pokazują, że nic lepiej nie stymuluje wzrostu ekonomicznego niż większa swoboda gospodarcza. W konsekwencji, kiedy obecnie szczególnie potrzebujemy tendencji wzrostowej, powinniśmy uwalniać gospodarkę, a nie iść w przeciwnym kierunku. I choć wydaje się, że ingerencje, które podjęły wielkie państwa – Stany Zjednoczone, Niemcy czy Francja – przynoszą już pierwsze efekty wzrostowe, nie wolno zapominać, że ożywienie jest w głównej mierze finansowane przez dopłaty rządowe, które powstają kosztem zadłużania się tych państw. Liczenie na to, że tylko poprzez interwencje publiczne wydziemy z kryzysu, jest bardzo niebezpieczne. Oczywiście, pewna ingerencja była potrzebna, ale musi być przeprowadzana równoległe z uwalnianiem gospodarki od nadmiernych regu-

lacji. Konieczne jest więc zapewnienie wysokiej jakości przepisów wprowadzanych w związku z rewizją regulacji na niektórych rynkach. A jedyną metodą, żeby to osiągnąć, jest wcześniejsze przyjrzenie się długofalowym korzyściom i kosztom wprowadzenia poszczególnych regulacji. Co ważne, proces ten powinien mieć miejsce przed wdrożeniem zmian prawnych i po konsultacji z przedstawicielami danego sektora. W przypadku branży paliwowo-energetycznej, w której postępu inwestycji nie sposób zmierzyć na przestrzeni dwóch, trzech lat, pełnej oceny rzeczywistych korzyści bądź strat trzeba dokonywać, biorąc pod uwagę co najmniej dziesięcioletnią perspektywę. Tylko przy długofalowym horyzoncie analiz tworzone regulacje prawne mają szansę wspierać inwestycje infrastrukturalne w tych

**Olga Grygier-Siddons:**

W przypadku branży paliwowo-energetycznej pełnej oceny rzeczywistych korzyści bądź strat trzeba dokonywać, biorąc pod uwagę co najmniej dziesięcioletnią perspektywę. Tylko przy długofalowym horyzoncie analiz tworzone regulacje prawne mają szansę wspierać inwestycje infrastrukturalne w tych sektorach.

FIRMA I PAŃSTWO | ■ Konflikt czy współpraca...

sektorach, których w Polsce tak bardzo potrzebujemy.

Andrzej Jacaszek: Trudno jednak o przeprowadzenie analizy w odpowiedniej perspektywie, kiedy regulator niespodziewanie zmienia zasady gry. Ostatnio toczy się dyskusja nad wprowadzeniem nowych warunków funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych, które to regulacje całkowicie zmieniłyby ekonomikę tego systemu.

Hubert Janiszewski: Reprezentuję branżę bankową, która jest regulowana od dziesiętków lat. Zakres jej doświadczeń w tej materii jest więc nieporównywalny z innymi sektorami. Ale przyznaję, że zmiany zasad zawsze zaskakują. Można jednak zaobserwować, że w gospodarce rynkowej, w następujących po sobie cyklach koniunktury i dekoniunktury, działania instytucji regulacyjnych w pewnym sensie są również cykliczne. W czasie wzrostu, kiedy gospodarka przyspiesza, następuje rozluźnienie przepisów. Kiedy natomiast dochodzi do załamania się koniunktury, „przykręca się śrubę”. Wynika to oczywiście ze

**Bogdan Pilch:**

Nasz kraj w wielu branżach jest idealnym przykładem działań regulatora, który skupia się przede wszystkim na ochronie klienta, nie patrząc na interes przedsiębiorstw, rozwój rynku i zagrożenia z tego wynikające. Trudno w takiej sytuacji o przejrzystość reguł gry i planowanie rozwoju biznesu w długim horyzoncie czasowym.

**Hubert Janiszewski:**

W gospodarce rynkowej, w następujących po sobie cyklach koniunktury i dekoniunktury, działania instytucji regulacyjnych w pewnym sensie są również cykliczne. W czasie wzrostu, kiedy gospodarka przyspiesza, następuje rozluźnienie przepisów. Kiedy natomiast dochodzi do załamania się koniunktury, „przykręca się śrubę”.

względów politycznych, bo to politycy w największym stopniu decydują o zakresie regulacji. To, co dzisiaj obserwujemy w gospodarkach wielu krajów, jest efektem silnego załamania gospodarczego. Po pierwsze, przyszło ono niespodziewanie, a po drugie, stopień tego tąpnięcia jest na tyle istotny, że bardzo pobudziło ono polityków do aktywności. W efekcie decyzji, szczególnie w okresie przedwyborczym, a taki właśnie mamy teraz w Polsce, podejmują często nieracjonalne działania, co może źle odbijać się na gospodarce. Mój pogląd w tej kwestii jest taki: im mniej państwa w gospodarce, tym dla niej lepiej – również w sytuacjach kryzysowych.

Andrzej Jacaszek: A jak inne kraje rozwiązują problem stabilizacji regulacji? Czy wyjściem nie jest włączenie przedsiębiorców w proces przygotowywania prawa?

Hubert Janiszewski: W krajach o długoletnich tradycjach gospodarki rynkowej stopień interakcji regulatorów i biznesu jest dużo bardziej zaawansowany i głębszy. Co więcej, te wzajemne relacje pozwalają na osiągnięcie pewnego rodzaju porozumienia, które z jednej strony bierze pod uwagę interes ogółu, a z drugiej – danej branży. Taki model osiągnięcia konsensu jest typowy na przykład dla gospodarki niemieckiej, gdzie ważną rolę grają związki zawodowe, przemysłowcy i izby gospodarcze. W rezultacie przepisy są bardziej przemyślane i uwzględniają potrzeby zarówno polityczne, jak i gospodarcze. Dlatego nawet bardzo daleko idące decyzje dotyczące uwolnienia gospodarki, jakie pod koniec swoich rządów podjął kanclerz Schroeder, nie spowodowały żadnych demonstracji politycznych czy strajków. Poza tym warto też pamiętać, że łatwiej jest osiągać kompromis i regulować rynek konkurencyjny, na którym działa wiele podmiotów, niż rynek

FIRMA I PAŃSTWO | ■ Konflikt czy współpraca...

zdominowany przez monopolistę, z czym mamy do czynienia w Polsce.

Olga Grygier-Siddons: Zdecydowanie istotna jest atmosfera, w jakiej tworzone są regulacje – ważna jest współpraca i odpowiedzialność po obu stronach. Podstawowe zadanie regulatora to stymulowanie rozwoju i przekształceń tak, aby rozwiązanie było pewnym etapem dochodzenia do transparentnego rynku. Ten kierunek obserwujemy ostatnio w telekomunikacji, gdzie pomimo braku długoletnich – w rozumieniu sektora finansowego – doświadczeń we współpracy z regulatorem widać zrozumienie dla potrzeby kompromisu.

Michał Szubski: To prawda, że w polskich realiach nie mamy jeszcze zbyt dużej wprawy we współpracy z regulatorem. Obserwuję też, że trudno jest wypracować jakąś strategię działania, która pozwoliłaby podchodzić do tych spraw bez emocji. Kiedy 10 lat temu powoływano w Polsce Urząd Regulacji Energetyki, przedstawiciele niemieckich firm gazowniczych mówili, że nam współczują. Było nie do pomyślenia, żeby u nich kiedykolwiek powstał taki urząd. Ale sytuacja się zmieniła. Pojawiła się dyrektywa unijna i Niemcy też mają regulatora rynku i uczą się z nim żyć.

**Piotr Woźny:**

Z punktu widzenia przedsiębiorstw z branży regulowanej dostęp do informacji, jaka będzie strategia regulatora w trzyletniej perspektywie, jest kluczowy. Pozwala to lepiej zaplanować inwestycje, stwarza większą przewidywalność prowadzonej działalności.

**Andrzej Jacaszek:**

Powinniśmy odróżnić strategiczną regulację branży od pojawiającej się niekiedy konieczności doraźnej interwencji państwa. Trudno przecież wyobrazić sobie, że rząd pozwoli nagle na upadek wielkiego monopolisty gazowego – i w zimie zabraknie gazu w domach – lub że dopuści do bankructwa branży finansowej.

Bogdan Pilch: Regulacje mają szczególne znaczenie w sektorach tzw. naturalnych monopolii, czyli w takich branżach, jak: telekomunikacja, gaz, ciepłownictwo i energetyka. Ma to związek ze specyfiką tych sektorów gospodarki i związaną z nią konieczną ochroną konsumentów. Nie można jednak przesadzić, ograniczając funkcję i rolę regulatora tylko i wyłącznie do działań w ochronie konsumentów. Nasz kraj w wielu branżach jest idealnym przykładem działań regulatora, który skupia się przede wszystkim na ochronie klienta, nie patrząc na interes przedsiębiorstw, rozwój rynku i zagrożenia z tego wynikające. Trudno w takiej sytuacji o przejrzystość reguł gry i planowanie rozwoju biznesu w długim horyzoncie czasowym, co jest szczególnie istotne i ważne w przedsięwzięciach infrastrukturalnych. Poprawie sytuacji nie sprzyja też częste zmiany władzy w Polsce, które z kolei prowadzą do zwrotów w polityce regulacyjnej. Sytuacja taka przekłada się potem na ocenę różnych rodzajów ryzyka regulacyjnego, a w konsekwencji na koszty finansowania planowanych inwestycji. Oczywiście ma to również wpływ na wycenę istniejących na rynku firm. Moim zdaniem, dobrym przykładem może być nieudana próba prywatyzacji firmy Enea, dużego dostawcy energii. Myślę, że jednym z głównych powodów niepowodzenia tej operacji była wycena tej spółki przy obowiązującym systemie regulacji i wszystkich rodzajach ryzyka. Między innymi z tych względów absolutnie nie dziwię się, że nie było wielu chętnych na prywatyzację Enei. Przy określonych oczekiwaniach Skarbu Państwa co do wyceny tej firmy ryzyko takiej inwestycji było zbyt duże.

Andrzej Jacaszek: Podejmowanie ryzyka jest bądź co bądź immanentnym elementem funkcjonowania gospodarki. Czemu więc wszyscy chcemy je minimalizować?

Bogdan Pilch: Oczywiście, akceptacja ryzyka jest bardzo ważnym elementem decyzji biznesowych. Jednakże przejrzystość reguł gry w kontekście uwarunkowań regulacyjnych ma kluczowe znaczenie nie tylko do prowadzenia bieżącej działalności firmy; przede wszystkim wywiera decydujący wpływ na planowanie inwestycji w długim horyzoncie czasowym.

Andrzej Jacaszek: Powinniśmy odróżnić strategiczną regulację branży od pojawiającej się niekiedy konieczności doraźnej interwencji państwa. Trudno przecież wyobrazić sobie, że rząd pozwoli nagle na upadek wielkiego monopolisty gazowego – i w zimie zabraknie gazu w domach – lub że dopuści do bankructwa branży finansowej. Jak jednak wytłumaczyć, że amerykański rząd najpierw dopuścił do upadku Lehman Brothers, banku z ponad 150-letnią tradycją, a później ratował kolejne instytucje?

Hubert Janiszewski: Nie znam kulisów upadku Lehman Brothers, ale z tego, co wiem, FED z całą świadomością pozwolił na jego bankructwo. Uznał, że nie będzie ratował tego banku. Z drugiej jednak strony nie spodziewał się tak negatywnych efektów związanych z jego upadkiem. Ostatecznie więc wspomógł AIG i Citibank. Ale jest cała grupa bankierów i finansistów, którzy uważają, że i tym dwóm trzeba było pozwolić zbankrutować, bo dopiero wtedy doszłoby do jakiś rewolucyjnych

zmian na rynku. Myślę, że jeszcze przez 50 lat komentatorzy i naukowcy będą na ten temat dyskutować, pisać książki i może któryś z nich dostanie Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii.

Andrzej Jacaszek: Wróćmy jednak do strategicznej regulacji warunków działania w branży. Punktem wyjścia do opracowania założeń takiej długoletniej polityki powinno być precyzyjne określenie interesów i potrzeb poszczególnych stron – klientów, przedsiębiorstw, branży i państwa.

Piotr Woźny: W Polsce brakuje instytucji, która byłaby w stanie zdefiniować interesy określonych grup społecznych i regulować je w sposób strategiczny. Dlatego tak dużo zależy od poszczególnych organów regulacyjnych, a nawet od konkretnych osób. Od kilku lat współpracuję z firmami z sektora telekomunikacyjnego. Ostatnio z satysfakcją przeczytałem w raporcie przygotowanym przez analityków ING Banku pozytywną ocenę zmian regulacyjnych na rynku telekomunikacyjnym w Polsce. Ostatnie trzy i pół roku przyniosło ogromną przemianę. Wychodząc z protekcjonistycznej regulacji tego sektora, stworzyliśmy, jedno z najbardziej prokonkurencyjnych środowisk regulacyjnych w Europie. Największymi beneficjentami krótkoterminowymi tego procesu byli konsumenci. Ponadto, dostrzegając kryzys światowy, regulator rozpoczął negocjacje z zainteresowanymi podmiotami na temat zmiany podejścia

FIRMA I PAŃSTWO | ■ Konflikt czy współpraca...

**Michał Szubski:**

Nie ma żadnych formalnych i praktycznych przeciwwskazań, żeby podmioty konkurencyjne mogły wykorzystywać potencjał istniejących sieci gazociągów przesyłowych czy dystrybucyjnych. Tylko brakuje szaleńców, którzy chcieliby to zrobić, bo pełna regulacja cen uniemożliwia firmom zyskową działalność.

regulacyjnego. Z punktu widzenia przedsiębiorstw z branży regulowanej dostęp do informacji, jaka będzie strategia regulatora w trzyletniej perspektywie, jest kluczowy. Pozwala to lepiej zaplanować inwestycje, stwarza większą przewidywalność prowadzonej działalności. Porozumienie regulacyjne pomiędzy prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Telekomunikacją Polską jest faktem. Regulator zgodził się, aby przez trzy lata obowiązywały stawki hurtowe, a w zamian TP SA zobowiązała się do realizacji określonych inwestycji. Pamiętajmy jednak, że głównym powodem, dla którego wreszcie doszło do takich rozmów, jest prawie 400 nierozstrzygniętych postępowań sądowych między urzędem a operatorem. Tak dalej być nie mogło – strony musiały się porozumieć, w przeciwnym razie doszłoby do paraliżu obu instytucji. Uważam też, że zamiast dyskutować o tym, jak powinno być i jakie byłyby najskuteczniejsze regulacyjne rozwiązania, lepiej określić, w jakich obszarach najczęściej dochodzi do konfliktów między regulatorem a firmą. Niestety, w większości przypadków brakuje sensownej, centralnej strategii działania i współpracy.

Andrzej Jacaszek: Czy to oznacza, że nie rozmawiacie państwo z rządem, urzędami, aby wspólnie opracować długofalową strategię regulacyjną?

Michał Szubski: Nasza dyskusja z regulatorem zmierza do tego, żeby przygotować metodologię zmian cen, które podlegałyby większej fluktuacji. Chodzi o szybsze odzwierciedlenie globalnych trendów na rynkach ropy i produktów ropopochodnych w cenie gazu dla odbiorców. Gdyby regulator znacznie szybciej reagował na zmiany zachodzące na rynku, to z jednej strony nasze ceny mogłyby prędzej rosnąć, ale i szybciej spadać.

Oczywiście, przez cały czas musimy brać pod uwagę interes przedsiębiorstwa, którego działalność powinna przynajmniej pokrywać ponoszone koszty, ale z drugiej strony mamy świadomość, że każdy towar ma swoją cenę maksymalną, powyżej której spada zainteresowanie jego zakupem. Nie jest prawdą, że klienci są na nas skazani. Wprawdzie w dostawach gazu mamy pozycję dominującą, ale w rynku paliw pierwotnych już tylko 14% udziałów. Nie chcemy zatem drenować niczych kieszeni, bo zależy nam na tym, żeby kupowano nasze produkty i liczymy, że również regulator będzie to dostrzegał.

Andrzej Jacaszek: Jak w takim razie w przedstawionych warunkach budować wartość firmy dla akcjonariuszy i realizować długoterminową strategię jej wzrostu?

Bogdan Pilch: W sytuacji firmy działającej na rynku międzynarodowym sprawa jest prosta: w każdym kraju, w którym prowadzimy działalność, szukamy możliwości korzystnego inwestowania. Każde przedsiębiorstwo, w tym nasze, nie ma jednak nieograniczonych możliwości inwestycyjnych. Z tych względów, niezależnie od atrakcyjności danego kraju czy projektu, musimy konkurować z innymi w ramach grupy. W tym kontekście ważnym elementem oceny planów jest ryzyko regulacyjne i jego przewidywalność w długim okresie. W Polsce dotyczy to sektora energii elektrycznej i gazu. Obie branże są bardzo perspektywiczne. Jednakże wiele zależy będzie od działań regulatora w tych dziedzinach, zwłaszcza w dziedzinie gazu. Zakładam, że najdalej do 2015 roku rynek gazu będzie już mocno konkurencyjny. Niemniej należy założyć, że ceny gazu i energii elektrycznej muszą wzrosnąć. Regulator powinien brać to pod uwagę i stopniowo je uwalniać dla dobra rozwoju rynku i wszystkich jego podmiotów.

Michał Szubski: PGNiG ma dziś dominującą pozycję nie dlatego, że kogoś na ten rynek nie chce wpuścić lub ogranicza konkurencję. Nie ma żadnych formalnych i praktycznych przeciwwskazań, żeby podmioty konkurencyjne mogły wykorzystywać potencjał istniejących sieci gazociągów przesyłowych czy dystrybucyjnych. Tylko brakuje szaleńców, którzy chcieliby to zrobić, bo pełna regulacja cen uniemożliwia firmom zyskową działalność. Dopóki przedsiębiorstwa nie będą mogły uzyskać dodatniej marży na obrocie swoim towarem, dopóty nie pojawi się konkurencja na rynku gazowym w Polsce.

Olga Grygier-Siddons: Zarówno w sektorze telekomunikacyjnym, jak też w energetycznym decyzje odpowiednich