

REGULIAVIMO INSTITUCIJA ENERGETIKOS SEKTORIUJE: RAIDA IR BŪTINI POKYČIAI

Agnė Tikniūtė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Civilinės ir komercinės teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 271 4587
Elektroninis paštas agne.tikniute@mruni.eu

Saulė Milčiuvienė

Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto
Privatinės teisės katedra
K. Donelaičio g. 58, LT-44248 Kaunas, Lietuva
Telefonas (+370 37) 751 044
Elektroninis paštas s.milciuviene@tf.vdu.lt

Pateikta 2012 m. balandžio 17 d., parengta spausdinti 2012 m. rugsėjo 18 d.

***Anotacija.** Nors Lietuva priėmė teisės aktus, sudarančius prielaidas konkurencijai elektros ir dujų rinkose bei šilumos ūkio sektoriuje atsirasti, tačiau praktinių rezultatų energijos rinkose dar tenka laukti. Todėl pagrįstai gali būti abejojama, ar teisinio reguliavimo liberalizavimo pakanka konkurencijai energijos rinkose skatinti, jei ne, tai kokios priemonės ir metodai bei kokie subjektai galėtų paskatinti greitesnę konkurencijos atsiradimą. Šiame straipsnyje apsiribojama tik Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos, kaip subjekto, galinčio daryti įtaką konkurencijos atsiradimui energijos rinkose, aptarimu.*

Straipsnyje analizuojama, kaip turi keistis ekonominio reguliavimo institucija, kad rinkos liberalėtų, ir daroma išvada, kad energetikos sektoriaus reguliavimo sistema bus neefektyvi, jei ekonominiam reguliatoriui nebus suteiktos papildomos galios, būtinos tinkamai energijos rinkų dalyvių (ypač privataus ar užsienio kapitalo) priežiūrai.

Reikšminiai žodžiai: *energijos rinka, reguliavimas, energetikos sektoriaus reguliavimo institucija, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, nepriklausomumas.*

Įvadas

Energijos rinka Lietuvoje yra tiesiogiai susijusi su energijos persiuntimo monopolijomis bei monopolinę ar dominuojančią padėtį užimančiais energijos tiekėjais. Todėl energijos rinkų sklandus veikimas neatsiejamas nuo efektyvaus energijos persiuntimo infrastruktūros reguliavimo ir valstybinio konkurencijos skatinimo. Nors Lietuva priėmė teisės aktus¹, sudarančius prielaidas konkurencijai elektros ir dujų rinkose bei šilumos ūkio sektoriuje atsirasti, tačiau praktinių rezultatų energijos rinkose dar tenka laukti. Todėl pagrįstai kyla abejonių, ar teisinio reguliavimo liberalizavimo pakanka konkurencijai energijos rinkose skatinti, jei ne, tai kokios priemonės ir metodai bei kokie subjektai galėtų paskatinti greitesnę konkurencijos atsiradimą. Šis klausimas yra kompleksinis, tad šiame straipsnyje apsiribosime tik subjekto, galinčio daryti įtaką konkurencijos atsiradimui energijos rinkose, kurio vaidmuo energetikos sektoriaus reguliavime nepakankamai įvertintas, aptarimu. Šis subjektas – Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (toliau – Komisija), atsakinga už energijos rinkos priežiūrą bei dominuojančių rinkos dalyvių kainų reguliavimą.

Kaip turi keistis ekonominio reguliavimo institucija, kad rinkos liberalėtų, bei kokie struktūriniai pokyčiai turėtų vykti joje liberalėjant rinkoms?

Energetikos sektoriaus teisinį reguliavimą visų pirma reikia vertinti kaip vieną sistemą, t. y. priėmus liberalius elektros, gamtinių dujų ir šilumos ūkio įstatymus, atitinkamai šių rinkų reguliavimo institucijai turi būti suteikiamos konkurencijos principais grindžiamo energetikos sektoriaus priežiūros galios ir kompetencija. Energetikos sektoriaus reguliavimo sistema bus neefektyvi, jei ekonominiam reguliatoriui nebus suteiktos papildomos galios, būtinos tinkamai energijos rinkų dalyvių (ypač privataus ar užsienio kapitalo) priežiūrai.

Šiandien finansų ir ekonomikos krizę išgyvenantis pasaulis pripažįsta, kad socialiai atsakinga ekonomika negali egzistuoti be valstybės aktyvaus dalyvavimo, o Adamo Smitho aprašyta tobula konkurencija ir ją reguliuojanti nematoma ranka tėra tik konkurencijos veikimo teorinis modelis, reikalaujantis kritinio peržiūrėjimo. Reguliavimo institucijos uždavinys – reguliuoti monopolines įmones neduodant pasireikšti rinkos netobulumams. Uždavinys sudėtingas ir iš anksto pasmerktas tam tikrai nesėkmei, kadangi, kaip dar devintame praėjusio amžiaus dešimtmetyje pažymėjo Alfredas Kahnas savo knygoje *Ekonominis reguliavimas: principai ir institucijos*², – energijos rinkos regulia-

1 Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 17-752; Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 87-4187; Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 130-5259.

2 Kahn, A. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*. The MIT Press, 1988.

vimo modelių pasirinkimas yra ne tarp tobulo konkurencijos ir tobulo reguliavimo, bet tarp netobulos konkurencijos ir netobulo reguliavimo. Todėl nereiktų atsakyti naujo, labiau besikeičiančią sektoriaus struktūrą atitinkančio reguliavimo modelio, nustačius vos pirmą jo galimo netobulumo pasireiškimą, nes ir visi kiti modeliai irgi, galima manyti, turės trūkumų.

Todėl šio straipsnio tikslu pasirinkta Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos raidos analizė bei struktūrinių pokyčių, būtinų energetikos sektoriaus priežiūros institucijoje, aptarimas. Straipsnyje keliami šie uždaviniai:

- (1) aptarti, kaip energetikos sektoriaus raida veikė Komisijos funkcijų kaitą;
- (2) nustatyti priežiūros institucijos, konkrečiai Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos kaip ekonominio regulatoriaus, veiklos principus;
- (3) aptarti pokyčius, kurie būtini energetikos sektoriaus ekonominio reguliavimo sistemoje, atsižvelgiant į teisinį reguliavimą, liberalizuojantį šį sektorių.

Lietuvoje daugiausia monopolinių rinkų reguliavimo problemas ir valstybės institucijų vaidmenį nagrinėjo buvęs ilgametis Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos pirmininkas Vidmantas Jankauskas. Paminėtini šie darbai: „Ekonominis komunalinių įmonių reguliavimas“³, „Europos Sąjungos elektros ir dujų direktyvų įgyvendinimo problemos Lietuvoje“⁴, „Institucinės aplinkos įtaka ekonominei plėtrai“⁵. Tačiau šiose publikacijose ekonominio reguliavimo problemos daugiausia nagrinėjamos ekonominiu, o ne teisiniu aspektu. Taip pat atsižvelgiant į labai spracią teisinės ir ekonominės aplinkos kaitą energetikos sektoriuje, reguliavimo institucijos susiduria su vis naujais iššūkiais, kurie nėra aptarti ankstesnėse publikacijose.

1. Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos raida

Keičiantis energijos rinkų struktūrai keičiasi ir jų priežiūrą vykdančių institucijų vaidmuo. Ypač ši tendencija akivaizdi Europos Sąjungos teisės aktuose. Pirmajame ES energetikos pakete beveik nebuvo kalbama apie nacionalines reguliavimo institucijas, o Antrasis energetikos paketas jau įpareigojo valstybes nares paskirti vieną ar kelias kompetentingas institucijas, kurios atliktų reguliavimo institucijų funkcijas. O Trečiasis paketas jau skiria didžiausią dėmesį nacionalinių institucijų veiksmingumui ir šį veiksmingumą ribojančių veiksmų nustatymui, aiškiai apibrėždamas, kad institucijų veiksmingumas susijęs su nepriklausomumu nuo vykdomosios valdžios. Veiksmingumą riboja nepakankami institucijų įgaliojimai ir ribota veiksmų laisvė, todėl Trečiajame pakete dėmesys skiriamas nacionalinių institucijų kompetencijos suvienodinimui. Su Trečiuoju paketu taip pat įsteigiamas viršnacionalinis reguliatorius, atsakingas už visos

3 Jankauskas, V. *Ekonominis komunalinių įmonių reguliavimas*. Kaunas: Lietuvos energetikos institutas, 1997.

4 Jankauskas, V. Europos Sąjungos elektros ir dujų direktyvų įgyvendinimo problemos Lietuvoje. *Energetika*. 2004, 1: 8–16.

5 Jankauskas, V.; Šeputienė, J. Impact of Institutional Environment on the Economical Development. *Ekonomika*. 2009, 87: 141–153.

Europos Sąjungos energijos rinkos priežiūrą – Energetikos reguliavimo institucijų bendradarbiavimo agentūra.

Lietuvoje Valstybinė energetikos išteklių kainų ir energetinės veiklos kontrolės komisija (dabartinė Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija) įkurta 1995 m. Per septyniolika metų ji išaugo nuo visuomeniniais pagrindais veikiančios Komisijos iki solidaus energetikos sektoriaus ekonominio regulatoriaus. Komisijos nuostatai buvo keisti šešis kartus⁶, o Energetikos įstatymo nuostatos, susijusios su Komisijos veikla, – net devynis kartus. Sparčią jos institucinę ir kompetencijos kaitą lėmė besikeičianti teisinė ir ekonominė aplinka energetikos sektoriuje.

Lietuvos Respublikos energetikos sektoriaus reformos pradžia laikytini 1995 m., kai buvo priimtas pirmasis Energetikos įstatymas⁷. Tuo metu egzistuojantis energetikos sektorius buvo visiškai monopolizuotas, jame veikė kelios valstybinės įmonės: elektros ir šilumos tiekimo sektoriuose dominavo dvi valstybinio kapitalo įmonės – *Ignalinos atominė elektrinė* ir „*Lietuvos energija*“, o gamtinių dujų sektoriuje – „*Lietuvos dujos*“.

Per šiuos septyniolika metų nueitas ilgas kelias – vienuose sektoriuose sekėsi geriau, kitur sunkiau, tačiau šiandien jau turime sėkmingai veikiančią elektros biržą, modernų, ginantį Lietuvos vartotojų interesus Gamtinių dujų įstatymą⁸, kurio efektyvus įgyvendinimas yra didelis iššūkis Lietuvai; decentralizuotas šilumos sektorius bei priimtas Šilumos ūkio įstatymas⁹, skatinantis konkurenciją bei suteikiantis vis daugiau pasirinkimo laisvės vartotojams. Per šį laikotarpį energetikos sektorius pasižymėjo ypatinga teisinio reguliavimo kaita. Nuo 1995 m. buvo priimtos trys Energetikos įstatymo redakcijos¹⁰, kurios iš viso buvo keistos trylika kartų, taip pat priimti penki šakiniai įstatymai:

- (1) Elektros energetikos įstatymo¹¹ trys redakcijos, keistos šešis kartus;
- (2) Gamtinių dujų įstatymo¹² trys redakcijos, keistos septynis kartus;
- (3) Šilumos ūkio įstatymo¹³ dvi redakcijos, keistos šešis kartus;
- (4) Biokuro, biodegalų, bioalyvų įstatymo¹⁴ dvi redakcijos, keistos vieną kartą, ir

6 Atsižvelgiant į tai, kad 2012 m. pradžioje buvo priimtas naujos redakcijos Energetikos įstatymas, numatoma priimti naujus Komisijos nuostatus.

7 Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 32-743

8 Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 87-4186.

9 Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 130-5259.

10 Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 32-743; Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 56-2224; Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 160-7576.

11 Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 66-1984; Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 107-3964; Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 17-752.

12 Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 89-2743; Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 43-1626; Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 87-4187.

13 Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 51-2254; Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 130-5259.

14 Lietuvos Respublikos biokuro, biodegalų, bioalyvų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 64-1940; Lietuvos Respublikos biokuro, biodegalų, bioalyvų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 28-870.

(5) Atsinaujinančiųjų išteklių energetikos įstatymas¹⁵.

Keičiantis energijos rinkai neišvengiamai keitėsi ir ekonominio regulatoriaus institucinė ir funkcinė struktūra. Komisijos funkcijos kito kartu su energetikos sektoriaus liberalizavimu ir decentralizacija. Išskirtini šie pagrindiniai Komisijos raidos etapai: (1) įsteigimas; (2) kainų priežiūra ir reguliavimas; (3) kompetencijos išplėtimas nuo kainų reguliavimo iki ekonominio reguliavimo; (4) rinkos priežiūra; (5) privataus kapitalo energetikos įmonių priežiūra ir reguliavimas.

Komisijos įsteigimas. 1995 m. priimto pirmojo Lietuvos Respublikos energetikos įstatymo¹⁶ 15 straipsnis numatė naujos institucijos Valstybinės energetikos išteklių kainų ir energetinės veiklos kontrolės komisijos įsteigimą ir pavedimą jai spręsti kainodaros problemas. Komisiją Lietuvos Respublikos Vyriausybės teikimu penkeriems metams skyrė ir jos nuostatus tvirtino Lietuvos Respublikos Prezidentas. 1995 m. Prezidento dekretu¹⁷ buvo patvirtinta visuomeninė Komisija ir jos nuostatai. Pirmąją Komisiją sudarė du Seimo nariai, Energetikos ir Socialinės apsaugos ministerijų tarnautojai; mokslininkai; specialistai, o jos veikla buvo finansuojama iš Valstybinės konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarnybos lėšų nurodant išlaidas atskira eilute. Taigi, šiame etape Komisija neturėjo atskirų finansinių išteklių jai priskirtoms funkcijom vykdyti.

Komisijos veiklos pradžia – kainų reguliavimas. 1997 m. Energetikos įstatymo pataisos nustatė, kad elektros energijos, centralizuotos šilumos ir karšto vandens bei gamtinių dujų kainas nustato tiekėjai, suderinę su Komisija. Taip pat reorganizavus „Lietuvos energiją“, decentralizuotas šilumos ūkis, ir Komisija pradėjo reguliuoti regioninių šilumos tiekėjų kainas. Šie pokyčiai lėmė būtinybę suformuoti nuolatinei veikiančią Komisiją. 1996 m. lapkričio 13 d. Prezidento dekretu¹⁸ buvo patvirtinti nauji Komisijos nuostatai, kurie nustatė, kad Komisijos yra juridinis asmuo, o jos veiklai finansuoti lėšos numatomos Lietuvos Respublikos Valstybės biudžete, o 1997 m. Prezidento dekretu buvo pavirtinti nauji Komisijos nariai¹⁹. Šiuo dekretu buvo įvirtinta iki 2012 m. egzistavusi Komisijos institucinė struktūra – penki nepriklausomi nariai (nors jų skyrimo tvarka ir keitėsi) ir finansavimas iš valstybės biudžeto. Tačiau Komisija jau savo veiklos pradžioje susidūrė su nepakankamais savo veiklai vykdyti finansiniais ištekliais²⁰.

15 Lietuvos Respublikos atsinaujinančiųjų išteklių energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 62-2936.

16 Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 32-743.

17 Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas dėl valstybinės energetikos išteklių kainų ir energetinės veiklos kontrolės komisijos. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 57-1431.

18 Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas dėl valstybinės energetikos išteklių kainų ir energetinės veiklos kontrolės komisijos nuostatų. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 113-2573.

19 Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas dėl valstybinės energetikos išteklių kainų ir energetinės veiklos kontrolės komisijos. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 14-298.

20 Kaip teigia Komisija savo 1998 m. veiklos ataskaitoje: „Siekiant vykdyti priskirtas naujas veiklas buvo pertvarkyta Komisijos struktūra, įsteigti nauji departamentai ir skyriai, konkurso būdu priimami nauji darbuotojai, planuojama naujų skyrių veikla. Šį darbą labai sunkino tai, kad Komisija negavo žadėtų patalpų, todėl visus metus teko nuomotis dalį patalpų. Toks Komisijos darbuotojų išsibarstymas sukėlė darbo koordinavimo problemą, o patalpų nuoma – papildomų išlaidų, kurių dėl ekonominės krizės ir taip trūko.“ Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos veiklos ataskaita (1999 metai) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-01]. <http://www.regula.lt/lt/publikacijos/metine-ataskaita/1999_metu_veiklos_ataskaita.php>.

Kompetencijos išplėtimas nuo kainų reguliavimo iki ekonominio reguliavimo.

Komisija tampa tikra energetikos ekonominio reguliavimo institucija. 2000 m. buvo priimti pirmieji šakiniai Elektros energetikos²¹ ir Gamtinių dujų²² įstatymai, numatantys elektros ir dujų rinkų liberalizavimą atsižvelgiant į Europos Sąjungos direktyvų nuostatas. Buvo priimti akcinių bendrovių „Lietuvos energija“²³ ir „Lietuvos dujos“²⁴ reorganizavimo įstatymai. Šie teisinio reguliavimo pokyčiai lėmė naujų rinkos dalyvių, kurių vykdoma veikla turėjo būti prižiūrima, atsiradimą.

Tuo pat metu Komisijai priskiriama nauja veikla – licencijavimas ir licencijuotų įmonių veiklos kontrolė. Elektros energetikos ir Gamtinių dujų įstatymuose pabrėžta, kad visoms pagrindinėms veikloms šiuose sektoriuose reikalingos licencijos, kurių turėjimas tampa ne tik leidimu dalyvauti rinkoje, tačiau ir paslaugų kokybės, tiekimo patikimumo, aplinkosaugos bei kitų standartų laikymosi kontrolės instrumentu²⁵. Taip pat Komisijai suteikiama kompetencija spręsti ginčus dėl teisės pasinaudoti tinklais, skirti baudas už įvairius įstatymų pažeidimus, tvirtinti laisvuosius vartotojus. Komisija savo ataskaitoje pažymėjo, kad šioms iš esmės naujoms veikloms vykdyti negavo papildomo finansavimo, taigi vėl kyla klausimas dėl realaus Komisijos gebėjimo vykdyti jai priskirtas funkcijas.

Komisijai atitenka rinkos priežiūros funkcijos. Nuo 2002 m. balandžio 1 d. Lietuvoje buvo liberalizuota elektros rinka, todėl Komisija pradėjo vykdyti ir rinkos priežiūrą, kuri iš esmės pasireiškė dviem funkcijomis – dominuojančių įmonių kainų ribų nustatymu ir ginčų sprendimu. Elektros energetikos įstatymas nustatė, kad elektros energijos gamybos kainos yra nereguliuojamos įmonėms, kurios užima mažesnę nei 25 proc. rinkos, tačiau Ignalinos atominės elektrinės kaina faktiškai buvo reguliuojama, nes elektrinė užėmė daugiau nei 25 proc. rinkos. Dujų sektoriuje Gamtinių dujų įstatymas nesuteikė teisės Komisijai reguliuoti dominuojančią padėtį užimančių rinkos dalyvių kainų, todėl neapsaugojo vartotojų nuo piktnaudžiaujančių dominuojančia padėtimi rinkos dalyvių. Tai leido UAB „Dujotekana“ tiekti dujas laisviesiems vartotojams 30 proc. brangiau, nei tiekė „Lietuvos dujos“.

Atsižvelgiant į šiuos pokyčius energetikos sektoriaus reguliavime, 2002 m. priimtame Energetikos įstatyme buvo įtvirtintas aukštesnis Komisijos nepriklausomumo laipsnis, t. y. įstatyme nustatyti pagrindai, kada Komisijos pirmininkas ir jos nariai yra atleidžiami iš pareigų, taip pat aiškiai apibrėžtos Komisijos pareigos ir atsakomybė, skyrimo tvarka. Taip pat nustatyta, kad penkis Komisijos narius penkerių metų laikotarpiui

21 Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 66-1984.

22 Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 89-2743.

23 Lietuvos Respublikos specialios paskirties akcinės bendrovės „Lietuvos energija“ reorganizavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 45-1295.

24 Lietuvos Respublikos akcinės bendrovės „Lietuvos dujos“ reorganizavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2885.

25 Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos veiklos ataskaita (2000 metai) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-01]. <http://www.regula.lt/lt/publikacijos/metine-ataskaita/2000_metu_veiklos_ataskaita.php>.

Ministro Pirmininko teikimu skiria šalies Prezidentas, o Komisijos nuostatus tvirtina Vyriausybė²⁶.

Privataus kapitalo energetikos įmonių priežiūra ir reguliavimas. 2003 m. buvo privatizuoti *AB Vakarų elektros skirstomieji tinklai*. Šios bendrovės kontrolinį akcijų paketą įsigijo *NDX energija*. Taip pat 2004 m. baigta *AB „Lietuvos dujos“* privatizacija: 39 proc. akcijų priklausė *E.ON Ruhrgas Inter national AG*, 37 proc. – Rusijos koncernui „*Gazprom*“, beveik 18 proc. – Lietuvos Respublikos Vyriausybei, o likusias akcijas valdė įvairūs fiziniai ir juridiniai asmenys.

2004 m. Elektros energetikos įstatymu pakeisti kainodaros principai. Tarptautinėje praktikoje plačiausiai taikomą pelno normos skaičiavimo metodiką Komisijai teko pakeisti į paprastesnę, atitinkančią įstatymo nuostatas. Komisija savo 2008 m. veiklos ataskaitoje pabrėžė, kad ypač sunkios derybos dėl kainų vyko su privatizuotomis energetikos kompanijomis *AB VST* ir *AB „Lietuvos dujos“*. Komisijai nepavyko sutarti su *AB „Lietuvos dujos“* dėl reguliuojamų kainų, todėl ji nuo 2009 m. sausio 1 d. vienašališkai nustatė *AB „Lietuvos dujos“* kainas buitiniams vartotojams²⁷.

2. Nauji uždaviniai, keliami ekonominiam reguliatoriui Lietuvos energetikos sektoriuje

Šiandien Lietuvos energetikos sektorius yra labai įvairialypis. Nelygu, koku aspektu jį analizuosi, – vienoks valstybės institucijų parengtuose dokumentuose, kitoks – realybėje. Sektoriaus esamos padėties analizę galime skirstyti į tris grupes, tai:

(1) Lietuvos energetikos sektorius, įtvirtintas strateginiuose dokumentuose, – nepriklausomas, konkurencingas, integruotas į Vakarų ir Šiaurės Europos rinkas, su veikiančia Visagino atominė elektrine bei plačiai naudojantis atsinaujinančiais energetikos išteklius²⁸.

(2) Lietuvos energetikos sektorius, įtvirtintas Energetikos ir kituose šakiniuose įstatymuose, susijusiuose su energetika, – su konkurencine didmenine ir mažmenine elektros energijos ir dujų rinka, vartotojais, galinčiais laisvai pasirinkti nepriklausomus elektros ir dujų tiekėjus, su tiekėjais, tarpusavyje konkuruojančiais kaina.

(3) Realus Lietuvos energetikos sektorius – priklausomas nuo energijos importo, dujų sektoriuje – net nuo vienintelio dujų tiekėjo, su dominuojančiu visuomeniniu tieki-mu, izoliuotas nuo Europos Sąjungos energijos rinkų, su monopolizuotu šilumos sektori-riumi.

Lietuva minėtuose strateginiuose dokumentuose keliamus tikslus gali pasiekti tik išplėtojus energijos perdavimo ir saugojimo infrastruktūrą ir įgyvendinusi teisinio regu-

26 Pagal anksčiau galiojusius teisės aktus Komisijos narius skyrė ir jos nuostatus tvirtino Lietuvos Respublikos Prezidentas.

27 Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos veiklos ataskaita (2008 metai) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-01]. <<http://www.regula.lt/lt/publikacijos/>>.

28 Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas dėl nacionalinės energetikos strategijos patvirtinimo. *Valstybės ži-nios*. 2007, Nr. 11-430.

liavimo pakeitimus. Tad jau galima prognozuoti, su kokiais iššūkiais susidurs Komisija, jei pavyks įgyvendinti šiuos ambicingus tikslus: liberalizuojant elektros ir gamtinių dujų sektorius, visų pirma didės rinkos dalyvių skaičius, juose dalyvaus vis daugiau privataus kapitalo įmonių. Šią prielaidą pagrindžia jau vykstantys procesai – nuo 2010 m. sausio 1 d. pradėjus veikti elektros biržai vien registruotų biržos dalyvių skaičius padidėjo nuo 21 iki 28, o nepriklausomų tiekėjų – nuo 42 iki 62²⁹. Planuojama, kad 2012 m. pradės veikti gamtinių dujų birža, o tai, tikėtina, lems rinkos dalyvių skaičiaus didėjimą ir dujų sektoriuje. Naujų infrastruktūrinių projektų įgyvendinimas (Lietuvos – Švedijos ir Lenkijos – Lietuvos elektros jungčių; suskystintų dujų terminalo; Visagino atominės elektrinės) lems didesnę komercinių santykių įvairovę bei prekybą elektros energija ir gamtinėmis dujomis su didesniu skaičiumi energetinių kompanijų, esančių Europos Sąjungoje ir trečiojoje valstybėje. Elektros energetikos sektoriuje taip pat pastebimas siekis kuo greičiai liberalizuoti mažmeninę elektros rinką, t. y. užtikrinti, kad vis daugiau vartotojų pirktų elektros energiją iš nepriklausomo tiekėjo, o tai, savo ruožtu, lems tolesnį energijos rinkos dalyvių skaičiaus didėjimą.

Taigi, artimiausi pokyčiai energetikos sektoriuje, tikėtina, bus: (1) didėjantis rinkos dalyvių skaičius, ypač privataus kapitalo įmonių, kuris gali lemti tiesioginį ir netiesioginį spaudimą Komisijai priimti sprendimus, palankius konkrečiai įmonei; (2) didesnis privataus kapitalo nei valstybinių įmonių suinteresuotumas siekti maksimalaus pelningumo; (3) didesnė komercinių santykių įvairovė, o tai suponuos poreikį, kad Komisijoje dirbtų aukščiausio profesinio lygio specialistai ir turėtų pakankamus finansinius išteklius kreiptis į konsultantus; (4) didesnis skaičius energijos vartotojų ginčų su nepriklausomais energijos tiekėjais, dėl to padidės ekonominio reguliavimo institucijos kaip ikiteisminės ginčų sprendimo institucijos svarba.

Šiuos naujai išskylančius uždavinius tinkamai įgyvendinti gali tik realiai nuo politinės valdžios ir energetikos įmonių interesų nepriklausomas, turintis pakankamus žmogiškuosius ir finansinius išteklius reguliatorius.

3. Energetikos sektoriaus reguliavimo institucijos veiklos principai

Lietuvoje energetikos sektoriaus ekonominio reguliatoriaus veikimo principai mokslinėje literatūroje išsamiai nenagrinėti, daugiausia informacijos galima rasti pačios Komisijos veiklos ataskaitose. Tačiau užsienio literatūroje ir tarptautinių organizacijų parengtose apžvalgose ekonominio reguliavimo institucijos veiklos principai nagrinėti dažnai. Tai patvirtina aktualumą nacionaliniu aspektu. Reikšmingiausi šia tema atlikti tyrimai: „Infrastruktūrų reguliavimas Brazilijoje“³⁰, „Energetika Europoje: ekonomika,

29 Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos elektros energijos rinkos stebėsenos ataskaita (2011 m. II ketvirtis) [interaktyvus]. Žiūrėta 2012-02-01]. <http://www.regula.lt/lt/naujienos/2011/elektros_stebesenos_ats/2011m_II_ketvircio_elektros_energijos_rinko%20stebesenos_ataskaita.pdf>.

30 Correa, P., et al. Regulatory governance in Brazil's infrastructure industries. *The Quarterly Review of Economics and Finance*. 2008, 48: 202–216.

politika ir strategija³¹, „Ekonominio regulatoriaus nepriklausomumas“³², „Nepriklausomos reguliavimo institucijos Europos elektros rinkose“³³.

Elektros energetikos sektoriaus pramonės atstovų sąjungos atliktoje elektros energijos rinkos reguliavimo modelių analizėje Europos Sąjungos valstybėse išskirti šie gero administravimo principai elektros energetikos sektoriuje: (i) aiškumas; (ii) proporcingumas; (iii) nuoseklumas, pastovumas; (iv) skaidrumas; (v) nepriklausomumas; (vi) atskaitomybė; (vii) efektyvumas; (viii) lankstumas³⁴.

Kadangi energetikos sektoriaus ekonominį reguliavimą vykdo valstybinė institucija, jai taikomi visi viešojo administravimo institucijoms numatyti veiklos standartai. Tačiau ekonominio reguliavimo institucija nėra tipinis viešojo administravimo subjektas, nes viena iš pagrindinių jos funkcijų – neleisti pasireikšti rinkos iškraipymams, o sprendimų priėmimas remiasi ne politinės valdžios įgyvendinimo, o ekonominiais principais. Tai lemia tam tikrus energetikos sektoriaus ekonominio reguliavimo institucijos veiklos standartų skirtumus nuo kitų viešojo administravimo subjektų, taip pat išskirtinę svarbą užtikrinti institucijos nepriklausomumą.

Vienas iš reguliuojančios institucijos uždavinių yra subalansuoti energetikos sektoriaus įmonių ir vartotojų interesus, todėl siekiant, kad reguliuojančios institucijos veiksmai ir sprendimai nebūtų lemti kurios nors šalies įtakos, institucija turi būti nepriklausoma. Tačiau nepriklausomumo principas nereiškia, kad reguliuojanti institucija nėra atskaitinga. Nepriklausomumo principas visada derinamas su atskaitomybės principu. Šie principai gali būti derinami keliomis formomis: (i) pateikiant motyvuotą savo veiksmų ar sprendimų pagrindimą; (ii) pateikiant ataskaitą apie iškeltų tikslų pasiekimą; (iii) nustatant apeliacijos procesą dėl reguliuojančios institucijos sprendimų³⁵. Reguliavimo institucijos nepriklausomumo lygis yra svarbus kriterijus apsisprendžiant dėl optimalios institucinės struktūros.

Elektros energetikos sektoriaus pramonės atstovų sąjungai atlikus privačių investuotojų Europos elektros energetikos sektoriuje apklausą buvo nustatyta, kad, vertinant iš investuotojų perspektyvos, skaidrumas kainų reguliavimo procese yra svarbiausias ir esminis gero administravimo požymis³⁶.

31 Magnusson, F. L.; Bengtsson, O. W. *Energy in Europe: Economics, Policy and Strategy*. Nova Science Publishers, Inc. 2008.

32 Petrov, K.; Cheng, W. S.; Nunes R. *Regulatory Independence*. Energy Regulators Regional [interaktyvus]. Association. 2008 [žiūrėta 2011-12-02]. <http://www.erranet.org/Library/Search?keywords=independence&title=&author=&year_from=1996&year_to=2011&kat_19=19&kat_25=25&kat_17=17&kat_11=11&kat_45=45&kat_12=12&kat_14=14&kat_10=10&kat_43=43&kat_28=28&kat_37=37&kat_8=8&kat_42=42&kat_26=26&kat_39=39&kat_15=15&kat_40=40&Search=1&send.x=0&send.y=0>.

33 Larsena A., et al. Independent regulatory authorities in European electricity markets. *Energy Policy*. 2006, 34: 2858–2870.

34 Petrov, K.; Cheng, W. S.; Nunes, R. *Regulatory Models in a Liberalized European Electricity Market* [interaktyvus]. EURELECTRIC SG Regulatory Models, 2004 [žiūrėta 2011-12-02]. <http://www2.eurelectric.org/DocShareNoFrame/Docs/2/DMJBHJNDPCODPILNLPCCHFNGVD8AY9VHYBAH4DYN1H/Eurelectric/docs/DLS/Regulatorymodelsreport_FINAL-2004-030-0052-2-.pdf>.

35 *Ibid.*

36 Hermo, G., et al. *European Electricity Regulations from the Point of View of Investors* [interaktyvus]. EURELECTRIC study among major European Financial Analysts, 2005 [žiūrėta 2011-12-02]. <<http://>

3.1. Regulatoriaus nepriklausomumas

Vienas iš pagrindinių iššūkių, su kuriais susiduria nacionalinės reguliavimo institucijos šiandien, – jų nepriklausomumo užtikrinimas. Todėl nepriklausomumo kriterijai bus atskirai aptariami šioje dalyje.

Jau 2007 m. Europos Vadovų Tarybos išvadose ir Parlamento išvadose buvo pabrėžta, kad nacionalinių energetikos reguliavimo institucijų savarankiškumo didinimas bus laikomas prioritetu. Taip pat buvo siūloma, kad reguliavimo institucijos būtų teisiškai atskirtos ir funkcinio atžvilgiu nepriklausomos nuo bet kokios kitos valstybės ar privačios organizacijos, o jos darbuotojai ir bet kuris sprendimus priimančios organizacijos narys veiktų nepriklausomai nuo bet kokių rinkos interesų, taip pat nesiektų gauti ar klausyti vyriausybės arba kitos valstybinės ar privačios organizacijos nurodymų.

Tačiau reguliavimo institucijų nepriklausomumas dažnai yra ribotas dėl įvairių priežasčių. Reguliavimo institucijos sprendimus gali veikti politiniai sprendimai, nes teisinė bazė to nedraudžia. Taip pat gali egzistuoti faktinis reguliavimo institucijų priklausomumas nuo politinių institucijų, nors formaliai yra deklaruojama jų nepriklausomybė: pavyzdžiui, nustatant reguliavimo institucijos finansavimą iš valstybės biudžeto. Kadangi institucijos vadovų kompetencija dažnai yra labai neapibrėžta, paliekanti daug laisvės jų diskrecijai, šia laisve gali pasinaudoja politinės jėgos³⁷.

Mokslinėje literatūroje reguliavimo institucijos nepriklausomumas yra nagrinėjamas trimis aspektais:

- (1) nepriklausomumas nuo valstybinės valdžios institucijų;
- (2) nepriklausomumas nuo pramonės įmonių interesų;
- (3) nepriklausoma sprendimų priėmimo kompetencija.

Nepriklausomumas nuo valstybinės valdžios institucijų. Nagrinėjant reguliavimo institucijos nepriklausomumą nuo valdžios institucijų, analizuojamas reguliavimo institucijos ryšys su vykdomąja valdžia ir įstatymų leidėju. Ši santykinė priklausomybė yra sisteminė, nes reguliavimo institucija visada išliks valstybės valdymo aparato dalimi.

Autoriai nurodo iki dešimt pagrindinių aspektų³⁸, kurie suponuoja reguliavimo institucijos nepriklausomumą nuo kitų valdžios institucijų. Tačiau daugiausia diskusijų keliantis klausimas yra reguliavimo institucijos finansavimas, nes institucija įgauna realų nepriklausomumą tik tada, kai visiškai valdo savo finansus. Didžiausią nepriklausomumą gali garantuoti pajamos, gaunamos iš reguliuojamos pramonės įmonių³⁹, nes tada vykdomoji valdžia neturėtų galimybės daryti įtakos manipuliudama teise sumažinti finansavimą.

www2.eurelectric.org/DocShareNoFrame/Docs/6/DMJBHJNDPCODPILNLPCCFHNGPDB19DAD9DGA3241TQ1/Eurelectric/docs/DLS/2005-030-0493-5April2005-2005-030-0493-2-.pdf.

37 Bielcki, J.; Desta, M. G. (eds.) *Electricity Trade in Europe. Review of the Economic and Regulatory Changes*. Netherlands: Kluwer Law International, 2004, p. 157.

38 Larsena, A., *et al.*, *supra* note 33.

39 *Ibid.*

3.1.1. Reguliavimo institucijos finansavimo modelis

Mokslinėje literatūroje nurodomi keturi pagrindiniai reguliavimo institucijų veiklos finansavimo šaltiniai: (1) procentas ar priemoka nuo reguliuojamų kainų; (2) rinkliavos už licencijas ar kitas mokesčius, mokamas tiesiogiai reguliuojančiai institucijai; (3) tiesioginis finansavimas iš valstybės biudžeto; (4) procentas nuo paskirtų baudų.

Atlikus tyrimą⁴⁰ penkiolikoje Europos Sąjungos valstybių, nustatyta, kad Danijoje, Graikijoje, Airijoje, Italijoje, Liuksemburge, Ispanijoje, Didžiojoje Britanijoje reguliavimo institucijos finansuojamos iš reguliuojamos pramonės lėšų, o Austrijoje, Suomijoje, Nyderlanduose, Portugalijoje, Švedijoje – taikomas mišrus finansavimas.

Lietuvoje jau 2007 m. buvo siūloma Energetikos įstatyme įtvirtinti mišrų Komisijos finansavimo modelį, siekiant užtikrinti didesnę energetikos reguliavimo institucijos nepriklausomumą ir tinkamus finansinius išteklius jos kompetencijai įgyvendinti: dalis Komisijos veiklai reikalingų lėšų būtų surenkama iš energetikos įmonių atskaitymų nuo gaunamų pajamų iš reguliuojamos veiklos, dalis – iš valstybės biudžeto⁴¹. Tada šis siūlymas priimtas nebuvo.

Tik 2011 m. priėmus naują Energetikos įstatymo redakciją⁴² buvo įtvirtintas mišrus Komisijos finansavimo modelis, t. y. veiklos, susijusios su energetikos sektoriaus reguliavimu, finansuojamos iš energetikos įmonių lėšų, o visų kitų sektorių – iš valstybės biudžeto.

2012 m. pateiktame Infrastruktūrų tarnybos įstatymo projekte⁴³ žengiama dar toliau siekiant užtikrinti Komisijos nepriklausomumą. Projekte siūloma įtvirtinti Infrastruktūrų tarnybos finansavimą iš reguliuojamų įmonių lėšų, nustatant procentą nuo jų gaunamų pajamų, o biudžeto lėšos būtų skiriamos tik tuo atveju, jei iš reguliuojamos pramonės surenkamų lėšų nepakaktų tarnybai priskirtų funkcijų vykdymui. Todėl tikėtina, kad jei bus pritarta tokiam finansavimo modeliui, Infrastruktūros tarnyba faktiškai bus finansuojama iš reguliuojamos pramonės lėšų, mišraus finansavimo modelis daugiau liks *de jure*.

Tinkamai įgyvendintas reguliavimo institucijos finansavimo iš reguliuojamos pramonės įmonių lėšų modelis prisidėtų prie institucijos nepriklausomumo stiprinimo, nes užtikrintų adekvačius finansinius išteklius jai prikiptom funkcijom vykdyti. Taip pat ekonominio regulatoriaus finansiniai ištekliai taptų nepriklausomi nuo valstybės biudžeto ir jį formuojančių institucijų.

3.2. Nepriklausomumas nuo pramonės įmonių interesų

Dėl reguliavimo institucijos nepriklausomumo Europos Sąjungos lygiu intensyvios diskusijos vyko derybų dėl Antrosios elektros energijos rinkos direktyvos nuostatų metu. Iki antrosios direktyvos įgyvendinimo kai kurių ES valstybėse veikiančių energetikos

40 Larsena, A., *et al.*, *supra* note 33.

41 Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos veiklos ataskaita (2008 metai) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-01]. <<http://www.regula.lt/lt/publikacijos/>>.

42 Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 160-7576.

43 Infrastruktūrų tarnybos įstatymo projektas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-28] <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=417740&p_query=&p_tr2=2>.

įmonių akcijos priklausė valstybėms narėms, o tas akcijas valdė ministerijos, kurios taip pat vykdė rinkos reguliavimo funkcijas. ES teisės aktai nereikalavo nuo vykdomosios valdžios nepriklausomo regulatoriaus. Vokietija ilgai priešinosi reikalavimui, kad valstybės narės paskirtų vieną ar kelias kompetentingas institucijas, kurios būtų visiškai nepriklausomos nuo elektros energetikos pramonės interesų ir atliktų reguliavimo institucijų funkcijas, teigdama, kad reguliavimo funkcijas gali vykdyti jau egzistuojančios valstybės institucijos. Tuo tarpu Europos Parlamentas, siekdamas išvengti politinio spaudimo bei manipuliacijos tarifais prieš rinkimus, siūlė įtvirtinti nuostatą, reikalaujančią, kad reguliavimo institucija būtų nepriklausoma nuo vyriausybių⁴⁴.

Antrąją elektros energijos rinkos direktyva buvo pasiektas kompromisas tarp šių dviejų nuomonių, t. y. direktyva nereikalavo, kad reguliavimo institucija būtų atskirta ir nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios struktūros, tačiau ji turėjo būti visiškai nepriklausoma nuo elektros energetikos įmonių interesų. Ši taisyklė buvo skirta valstybėms narėms, kuriose visos ar dalis energetikos įmonių tebebuvo valdomos valstybės. Tokiu būdu Antroji elektros energijos rinkos direktyva įpareigojo valstybes narys elektros energijos rinką reguliuojančią instituciją atskirti nuo ministerijų, atsakingų už elektros energetikos įmonių valdymą⁴⁵.

Tradiciskai nepriklausomumas nuo pramonės įmonių interesų yra siejamas su nepriklausomumu nuo konkrečių įmonių, veikiančių reguliuojamame sektoriuje. Skiriamos trys pagrindinės rizikingos situacijos⁴⁶:

(1) reguliuojamos įmonės gali žadėti gerai mokamą darbą pasibaigus kadencijai, mainais į įmonėms palankius sprendimus;

(2) gali manipuluoti informacija, reguliavimo institucijai pateikdamos ne visus duomenis;

(3) reguliavimo institucijos nariai gali turėti asmeninių interesų reguliuojamoje pramonėje, pavyzdžiui, turėti tam tikrų įmonių akcijų.

Todėl yra rekomenduojama neturėti privačių interesų reguliuojamoje pramonėje; drausti neformalias diskusijas su pramonės įmonėmis bei dirbti reguliuojamose pramonės įmonėse pasibaigus kadencijai. Manytina, kad šie draudimai turėtų būti įtvirtinti ir Lietuvos teisiniame reguliavime⁴⁷.

4. Nepriklausoma sprendimų priėmimo kompetencija

Tai yra trečiasis aspektas, apibūdinantis reguliavimo institucijos nepriklausomumo laipsnį. Svarbu, kad teisės aktai aiškiai apibrėžtų ekonominio regulatoriaus kompetenciją. Nepageidautinas reguliavimo modelis, kai reguliavimo institucija turėtų tik

44 Chirstopher, W. J. *EU Energy Law. The Internal Energy Market*. Volume I. Belgium: Claeys and Casteels, 2004.

45 Petrov, K.; Cheng, W. S.; Nunes, R., *supra* note 34.

46 Larsena A., *et al.*, *supra* note 33.

47 Lietuvoje dažnai buvę Komisijos nariai pradeda dirbti energetikos įmonėse. Pavyzdžiui, buvęs Komisijos pirmininkas V. Jankauskas pasibaigus kadencijai dirbo *Lit Pollink* generaliniu direktoriumi, o V. Poderis – *Litgrid* generaliniu direktoriumi.

konsultacines galias. Taip pat labai neigiamai regulatoriaus nepriklausomumo požiūriu vertintina situacija, kai nėra aiškių kompetencijos ribų tarp atskirų rinkos reguliavimo institucijų⁴⁸.

5. Pažangus vieno tarpsektorinio regulatoriaus modelis ir jo bruožai

Atlikta Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos raidos analizė leidžia daryti išvadas, kad Lietuva yra pasirinkusi standartinį reguliavimo modelį. Šis modelis gali būti apibūdinamas per specializaciją ir nepriklausomumą, t. y. pagrindinė Komisijos funkcija yra ekonominis reguliavimas, pasireiškiantis monopolijų ir dominuojančią rinką užimančių įmonių kontrole bei konkurencijos skatinimu, o pagrindinis institucinės struktūros bruožas – teisinė nepriklausomybė nuo politinės valdžios ir pramonės įmonių interesų.

Tačiau mokslinėje literatūroje teigiama, kad reguliuojamų sričių atskyrimas, funkcinė ir sektorinė specializacija nepajėgi užtikrinti tinkamos ekonominių, socialinių ir aplinkosauginių tikslų integracijos ekonominio reguliavimo sistemoje⁴⁹. Todėl yra siūloma, kad ekonominis regulatorius priimdamas sprendimus remtųsi ne tik ekonomiais skaičiavimais, bet taip pat atsižvelgtų į vyriausybės vykdomą aplinkosauginę ir socialinę politiką bei vykdytų viešas konsultacijas su visuomene⁵⁰. Šiuolaikinis reguliavimo institucijos modelis – tai efektyvios specializacijos ir politikos integracijos modelis⁵¹.

Dėl technologinės pažangos nyksta tradicinės ribos tarp sektorių – dažnai tie patys subjektai gali ir ketina verstis keletu reguliuojamų rūšių veikla, pavyzdžiui, dėl naujų technologijų, leidžiančių teikti elektroninių ryšių paslaugas elektros linijomis, elektros sektoriuje veikianti įmonė galės teikti telekomunikacines paslaugas. Dėl įvairių kontroliuojamų veiklų dubliavimosi gali atsirasti teisinio reguliavimo spragų, kai konkretaus ekonominio reiškinio nesiima reguliuoti nė viena institucija, laikydama atitinkamus klausimus kitos institucijos kompetencija arba atsiranda dvigubas reguliavimas, todėl Ryšių reguliavimo institucijos ir Komisijos sujungimas į vieną instituciją būtų teigiamas žingsnis sprendžiant šias problemas.

Šiais 2012 m. Lietuvos Respublikos Seimui buvo pateiktas Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektas⁵². Jame siūloma į Infrastruktūrų reguliavimo tarnybą sujungti Valstybinę kainų ir energetikos kontrolės komisiją, Energetikos inspekciją bei Ryšių reguliavimo tarnybą. Manytina, kad šiame Projekte pasirinktas reguliavimo

48 Larsena A., et al., *supra* note 33.

49 Bartle, I.; Vass, P. Independent economic regulation: A reassessment of its role in sustainable development. *Utilities Policy*. 2007, 15: 261–269.

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

52 Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-28]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=417740&p_query=&p_tr2=2>.

modelis padėtų įkurti iš tiesų stiprią ir nepriklausomą ekonominio reguliavimo instituciją, leistų visuose infrastruktūrų sektoriuose taikyti vienodus reguliavimo principus ir metodus; užtikrintų regulatoriaus veiklos efektyvumą – vieno langelio skirtingų infrastruktūrų sektorių dalyviams principą bei, dėl masto ekonomijos, suteiktų Tarnybai adekvačius finansinius išteklius jai priskirtoms funkcijoms vykdyti.

Išvados

Energetikos sektoriuje ekonominio reguliavimo institucija – Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija – nėra tipinis viešojo administravimo subjektas, kadangi jos viena iš pagrindinių funkcijų – neleisti pasireikšti rinkos iškraipymams, be to, jos sprendimų priėmimas remiasi ekonominiais kriterijais, o ne politinės valdžios įgyvendinimu. Tai lemia tam tikrus energetikos sektoriaus ekonominio regulatoriaus veiklos standartų skirtumus nuo kitų viešojo administravimo subjektų.

Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisijos institucinės ir funkcinės struktūros kaitą lėmė besikeičianti teisinė ir ekonominė aplinka energetikos sektoriuje. Išskirtini šie pagrindiniai Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos veiklos etapai: (1) įsteigimas; (2) kainų priežiūra ir reguliavimas; (3) kompetencijos išplėtimas nuo kainų reguliavimo iki ekonominio reguliavimo; (4) rinkos priežiūra; (5) privataus kapitalo energetikos įmonių priežiūra ir reguliavimas. Apibendrintai galima teigti, kad Komisijos funkcijos plėtėsi ir didėjo jos nepriklausomumas.

Autoriai nurodo iki dešimt pagrindinių aspektų, kurie turi įtakos reguliavimo institucijos nepriklausomumui nuo kitų valdžios institucijų. Tačiau daugiausia diskusijų keliantis klausimas yra reguliavimo institucijos finansavimas, nes institucija įgauna realų nepriklausomumą tik tada, kai visiškai valdo savo finansus. Didžiausią nepriklausomumą gali garantuoti pajamos, gaunamos iš reguliuojamos pramonės įmonių, nes tada vykdomoji valdžia neturi galimybės daryti įtakos manipuliudama teise sumažinti finansavimą.

Atlikta Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos raidos analizė leidžia daryti išvadas, kad Lietuva yra pasirinkusi standartinį reguliavimo modelį. Šis modelis gali būti apibūdinamas per specializaciją ir nepriklausomumą, t. y. pagrindinė Komisijos funkcija yra ekonominis reguliavimas, pasireiškiantis monopolijų ir dominuojančią rinką užimančių įmonių kontrole bei konkurencijos skatinimu, o pagrindinis institucinės struktūros bruožas – teisinė nepriklausomybė nuo politinės valdžios ir pramonės įmonių interesų.

Dėl technologinės pažangos nyksta tradicinės ribos tarp sektorių, ir ekonominis regulatorius susiduria su naujais uždaviniais – dažnai tie patys subjektai gali ir ketina verstis keleto reguliuojamų rūšių veikla, dėl įvairių kontroliuojamų veiklų dubliavimo si atsiranda teisinio reguliavimo spragų, kai konkretaus ekonominio reiškinio nesiima reguliuoti nė viena institucija, laikydama atitinkamus klausimus kitos institucijos kompetencija arba atsiranda dvigubas reguliavimas.

2012 m. Lietuvos Respublikos Seimui buvo pateiktas Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektas. Jame siūloma į Infrastruktūrų reguliavimo tarnybą sujungti Valstybinę kainų ir energetikos kontrolės komisiją, Energetikos inspekciją bei Ryšių reguliavimo tarnybą. Manytina, kad šiame Projekte pasirinktas reguliavimo modelis padėtų įkurti iš tiesų stiprią ir nepriklausomą ekonominio reguliavimo instituciją, leistų visuose infrastruktūrų sektoriuose taikyti vienodus reguliavimo principus ir metodus; užtikrintų regulatoriaus veiklos efektyvumą – vieno langelio skirtingų infrastruktūrų sektorių dalyviams principą bei, dėl masto ekonomijos, suteiktų Tarnybai adekvačius finansinius išteklius jai priskirtoms funkcijoms vykdyti.

Literatūra

- Bartle, I.; Vass, P. Independent economic regulation: A reassessment of its role in sustainable development. *Utilities Policy*. 2007, 15: 261–269.
- Bielcki, J.; Desta, M. G. (eds.) *Electricity Trade in Europe. Review of the Economic and Regulatory Changes*. Netherlands: Kluwer Law International, 2004.
- Correa, P., et al. Regulatory governance in Brazilian infrastructure industries. *The Quarterly Review of Economics and Finance*. 2008, 48: 202–216.
- Christopher, W. J. *EU Energy Law. The Internal Energy Market*. Volume I. Belgium: Claeys and Casteels, 2004.
- Hermo G., et al. *European Electricity Regulations from the Point of View of Investors* [interaktyvus]. EURELECTRIC study among major European Financial Analysts, 2005 [žiūrėta 2011-12-02]. <<http://www2.eurelectric.org/DocShareNoFrame/Docs/6/DMJBHJNDPCODPILNLPCCHFNGPDB19DAD9DGA3241TQ1/Eurelectric/docs/DLS/2005-030-0493-5April2005-2005-030-0493-2-.pdf>>.
- Lietuvos Respublikos infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-28]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=417740&p_query=&p_tr2=2>.
- Jankauskas, V. *Ekonominis komunalinių įmonių reguliavimas*. Kaunas: Lietuvos energetikos institutas, 1997.
- Jankauskas, V. Europos Sąjungos elektros ir dujų direktyvų įgyvendinimo problemos Lietuvoje. *Energetika*. 2004, 1: 8–16.
- Jankauskas, V.; Šeputienė, J. Impact of Institutional Environment on the Economical Development. *Ekonomika*. 2009, 87: 141–153.
- Kahn, A. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*. The MIT Press, 1988.
- Larsena, A., et al. Independent regulatory authorities in European electricity markets. *Energy Policy*. 2006, 34: 2858–2870.
- Lietuvos Respublikos akcinės bendrovės „Lietuvos dujos“ reorganizavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2885.
- Lietuvos Respublikos atsinaujinančiųjų išteklių energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 62-2936.
- Lietuvos Respublikos biokuro, biodegalų, bioalyvų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 64-1940.
- Lietuvos Respublikos biokuro, biodegalų, bioalyvų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 28-870.
- Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 66-1984.
- Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 107-3964.
- Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 17-752.
- Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 32-743.

- Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 56-2224.
- Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 160-7576.
- Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 89-2743.
- Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 43-1626.
- Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 87-4187.
- Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas dėl Valstybinės energetikos išteklių kainų ir energetinės veiklos kontrolės komisijos. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 57-1431.
- Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas dėl Valstybinės energetikos išteklių kainų ir energetinės veiklos kontrolės komisijos nuostatų. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 113-2573.
- Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas dėl Valstybinės energetikos išteklių kainų ir energetinės veiklos kontrolės komisijos. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 14-298.
- Lietuvos Respublikos Seimas nutarimas dėl Nacionalinės energetikos strategijos patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 11-430.
- Lietuvos Respublikos specialios paskirties akcinės bendrovės „Lietuvos energija“ reorganizavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 45-1295.
- Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 51-2254.
- Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 130-5259.
- Magnusson, F. L.; Bengtsson, O. W. *Energy in Europe: Economics, Policy and Strategy*. Nova Science Publishers, Inc. 2008.
- Milčiuvienė, S. *Kainų teisinis reguliavimas elektros energijos rinkoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.
- Petrov, K.; Cheng, W. S.; Nunes R. *Regulatory Independence*. Energy Regulators Regional [interaktyvus]. Association. 2008 [žiūrėta 2011-12-02]. <http://www.erranet.org/Library/Search?keywords=independence&title=&author=&year_from=1996&year_to=2011&kat_19=19&kat_25=25&kat_17=17&kat_11=11&kat_45=45&kat_12=12&kat_14=14&kat_10=10&kat_43=43&kat_28=28&kat_37=37&kat_8=8&kat_42=42&kat_26=26&kat_39=39&kat_15=15&kat_40=40&Search=1&send.x=0&send.y=0>.
- Regulatory Models in a Liberalized European Electricity Market. EURELECTRIC SG Regulatory Models, 2004 [žiūrėta 2012-02-01]. <<http://www.eurelectric.org>>.
- Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos veiklos ataskaita (1999 metai) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-01]. <http://www.regula.lt/lt/publikacijos/metine-ataskaita/1999_metu_veiklos_ataskaita.php>.
- Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos veiklos ataskaita (2000 metai) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-01]. <http://www.regula.lt/lt/publikacijos/metine-ataskaita/2000_metu_veiklos_ataskaita.php>.
- Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos veiklos ataskaita (2008 metai) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-01]. <<http://www.regula.lt/lt/publikacijos/>>.
- Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos elektros energijos rinkos stebėsenos ataskaita (2011 m. II ketvirtis) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-01]. <http://www.regula.lt/lt/naujienos/2011/elektros_stebesenos_ats/2011m_II_ketvircio_elektros_energijos_rinko%20stebesenos_ataskaita.pdf>.

THE REGULATOR OF THE ENERGY SECTOR: DEVELOPMENT AND FUTURE PERSPECTIVES

Agnė Tikniūtė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Saulė Milčiuvienė

Vytautas Magnus University, Lithuania

Summary. *In order to operate effectively, the legal regulation of the energy sector should be seen as a unified system. After the adoption of liberal laws of electricity power, natural gas and heat the regulatory authority of energy markets in Lithuania need the additional power and competence in order to regulate competitively market energy. The regulation of the energy sector remains ineffective if the economic regulator is not granted additional power required for the proper regulation of new, non-state energy market participants (particularly private and foreign capital). Therefore, only an independent and highly professional institution would be capable of supervising the Lithuanian energy sector in order to prevent market dysfunctions such as speculation, interruptions of supply, anti-competition agreements and so on.*

The present Lithuanian economic regulator of the energy sector—the National Control Commission for Prices and Energy—is not a typical public administration body, because its main function is to prevent market distortions, and its decisions have to be based solely on economic criteria. The standards of performance of the National Price and Energy Control Commission differ from the other bodies of public administration, which have to consider the political reasons as well. This particularity of performance requires safeguarding the high level of independence of the regulator from political intervention.

The development of an economic and legal environment of the energy sector in two decades of independence has caused institutional and functional changes in the National Control Commission for Prices and Energy. The main stages of the development of the National Control Commission for Prices and Energy are the following: (1) period of establishment; (2) acquiring the functions of price supervision and regulation; (3) further expansion of competence from price regulation to economic regulation; (4) obtaining new function of supervision of the market; (5) as well as the supervision and regulation of private energy companies.

Keywords: *energy market, regulation, regulator of energy sector, the National Control Commission for Prices and Energy, independence.*

Agnė Tikniūtė, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Civilinės ir komercinės teisės katedros docentė, socialinių mokslų (teisės krypties) daktarė. Mokslinių tyrimų kryptys: įmonių teisė, atstovavimas, deliktinė atsakomybė.

Agnė Tikniūtė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Civil and Commercial Law, Associate Professor, Doctor of Social Sciences (Law). Research interests: Company Law, agency, tort liability.

Saulė Milčiuvienė, Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto Privatinės teisės katedros docentė, socialinių mokslų (teisės krypties) daktarė. Mokslinių tyrimų kryptis: energetikos teisė.

Saulė Milčiuvienė, Vytautas Magnus University, Faculty of Law, Department of Private Law, Associate Professor, Doctor of Social Sciences (Law). Research interest: Energy Law.