



Raport Instytutu Sobieskiego

Nr 8/2004

2004 10 26

„Docelowy kształt rynku energii elektrycznej
w Polsce”

Tomasz Chmal, współpraca Paweł Szałamacha

TWORZYMY IDEE DLA POLSKI



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: (022) 826 67 47
tel.: (022) 211 12 75
fax: (022) 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Volkswagen Bank Polska S.A.
45 2130 0004 2001 0340 1999 0001

Docelowy Model Rynku Energii Elektrycznej w Polsce

Tezy do dyskusji

Założenia

Konstruując docelowy model rynku energii elektrycznej należy wyartykułować podstawowe założenia akceptowane przez twórców tego modelu. Za takie oczywiste, ale warte powtórzenia założenie uznaję twierdzenie, że energia elektryczna jest takim samym towarem jak żywność czy leki, więc produkcja i obrót nią winien podlegać zasadom rynkowym.

Tradycyjnie wyróżnia się trzy segmenty rynku energii elektrycznej: wytwarzanie, przesył oraz obrót. Ponadto wyróżnia się funkcję operatora systemu energetycznego kraju, którą w Polsce pełni spółka PSE Operator Sp. z o.o, a na poziomie lokalnym wyodrębnione pionierzy w spółkach dystrybucyjnych. Najbardziej dochodowy segment rynku, tj. przesył (dystrybucja)

energii poprzez sieci elektroenergetyczne stanowi monopol techniczny. Jest to spowodowane faktem, że praktycznie nieracjonalne jest wybudowanie równoległe kilku sieci przez różnych przedsiębiorców do odbiorców końcowych. W konsekwencji w przypadku energii elektrycznej kanały dystrybucji są z natury zmonopolizowane, co nie zachodzi np. w przypadku paliw płynnych.

Monopol prywatny jest skuteczniejszy od monopolu państwowego i skuteczniej uzyskuje tzw. rentę monopolistyczną od konsumentów. Przedsiębiorca prywatny posiada silniejszą motywację i jest zwykle bardziej kompetentny od państwowego. Ponadto, monopol prywatny budzi silniejszy sprzeciw od państwowego. W przypadku tego ostatniego korzyści monopolisty nominalnie przypadają ogółowi obywateli, zwiększana jest bowiem wartość majątku publicznego. Zwykle jednak środki finansowe pozostające w posiadaniu

monopolisty przeznaczone są na utrzymywanie miejsc pracy i stanowią swoistą pomoc społeczną.

Powyższe ograniczenia tzn. monopol techniczny dystrybucji i skuteczność firm prywatnych spowodowały, że w krajach które przeprowadziły częściową deregulację sektora energii elektrycznej, po kilkuletnim okresie względnej konkurencji dochodzi do wtórnej monopolizacji rynku energetycznego. Najlepszym przykładem są Niemcy, w których rynek jest podzielony pomiędzy pięć dużych firm, konkurencja praktycznie nie istnieje, a ceny energii są relatywnie wysokie. Takie odtwarzanie monopolu w prywatnej formie powoduje, że sensowność całej operacji deregulacji i prywatyzacji staje pod znakiem zapytania. Korzystając z doświadczeń krajów w których doszło do wtórnej monopolizacji, należy zaproponować mechanizmy zapobiegające temu zjawisku.

Tworząc plan strategiczny dla energetyki należy pójść o krok dalej. Jeżeli po analizie ewolucji rynku w innych krajach oraz biorąc pod uwagę że przepisy unijne mogą wymusić otwarcie polskiego rynku dla przedsiębiorstw

z Unii (które nabędą polskie przedsiębiorstwa sektora energetycznego), uznamy, że jest wysoce prawdopodobne odtworzenie monopolu, wówczas alternatywa polegać będzie nie na wyborze pomiędzy rynkiem konkurencyjnym a zmonopolizowanym, a na tym czy monopolista będzie reprezentował kapitał zagraniczny, czy też krajowy.

Dwa modele

Mając na uwadze zachowania monopolistyczne można skonstruować dwa konsekwentne modele kluczowego segmentu rynku tj. sieci dystrybucyjnej: państwowy i prywatny.

W pierwszym modelu sieci elektroenergetyczne zarówno spółek dystrybucyjnych i PSE pozostają własnością państwa. Państwo uzyskuje możliwość oddziaływania na te podmioty zarówno poprzez taryfy jak i jako właściciel. W ten sposób, realizując cel strategiczny jakim są umiarkowane ceny energii, zapobiega drenażowi rynku przez naturalnych monopolistów. Warunkiem sukcesu jest silna wola struktur państwa i nieuleganie presji przedsiębiorstw dystrybucyjnych, które będą

chciały wymóc przyzwolenie państwa na swoje monopolistyczne zachowania.

Obecnie w Polsce model ten jest praktycznie niemożliwy do stworzenia ze względu na dokonaną już prywatyzację wybranych spółek dystrybucyjnych. Planowana jest także prywatyzacja kolejnego dystrybutora tj. grupy ENEA. Gdyby zostawić taką sytuację tj. sektor częściowo prywatny i państwowy, powstałoby zagrożenie nierównego traktowania tych podmiotów przez regulatora rynku oraz niejednolite zasady konkurowania.

W modelu prywatnym sieci elektroenergetyczne lokalnych dystrybutorów zostają sprywatyzowane. Sprywatyzowana zostaje także spółka sieciowa PSE, przy czym Skarb Państwa zachowuje możliwość blokowania strategicznych decyzji za pomocą tzw. złotej akcji, oraz powołania przewodniczącego rady nadzorczej, którego głos „za” jest wymagany do powołania członków zarządu. W przypadku gdyby takie rozwiązanie nie było zgodne z prawem UE (ze względu na istnienie złotej akcji), PSE nie zostaje sprywatyzowana, i państwo zabezpieczałoby swoje interesy bezpośrednio

sprawując nadzór właścicielski.

W tym modelu konkurencyjność rynku jest zachowana przede wszystkim przez silnego regulatora, który jednakowo traktuje prywatnych dystrybutorów.

W obydwu modelach konsekwentnie zostaje wdrożona zasada TPA (third party access), czyli wyboru producenta energii przez odbiorcę końcowego, przedsiębiorstwo przesyłowe ma obowiązek dostarczyć tą zakupioną energię do konsumenta. Wprowadzenie tej zasady jest warunkiem koniecznym dla zaistnienia konkurencji cenowej pomiędzy wytwórcami energii.

Prywatyzacja wytwarzania energii

Elektrownie zostały już w dużej mierze sprywatyzowane i proces ten należy dokończyć. Rzeczywistym powodem istnienia państwowej własności elektrowni jest ochrona socjalna pracowników elektrowni. Z punktu widzenia konkurencyjności branży i bezpieczeństwa energetycznego bardziej istotne jest istnienie licznych łączników międzysystemowych i otwarcie rynku europejskiego. Oznaczać to może likwidację przestarzałych elektrowni,

ale też powstawanie nowych elektrowni, jeżeli uzdrowiona zostanie sytuacja na rynku węgla i gazu. Konieczna byłaby stabilna i przewidywalna regulacja sektora. W przypadku zaistnienia konkurencyjnego rynku energii elektrycznej, prawdopodobny jest scenariusz w którym na terytorium kraju lokowane będą nowe elektrownie, a Polska będzie znaczącym eksporterem energii netto.

Należy z rozwagą podchodzić do postulatów zwiększania udziału energii ze źródeł odnawialnych na drodze przymusu prawnego. Podstawową wadą tej energii jest to, że jej źródła nie zapewniają nieprzerwanego wytwarzania stałej ilości energii w czasie, co jest podstawowym wymogiem współczesnej cywilizacji post-przemysłowej. Nie istnieje bowiem przyzwolenie na wyłączanie dostaw prądu do miast lub przedsiębiorstw w zależności od tego czy dostarcza go odnawialne źródło, a taka jest natura energii wiatrowej, słonecznej, termalnej, lub z przyływów morza. Dlatego na każde odnawialne źródło musi istnieć zapasowe tradycyjne źródło w systemie energetycznym. Ponadto, ze względu na nowe technologie jej pozyskiwania, energia ta jest z reguły bardzo

droga.

Rozdzielenie obrotu, przesyłu i wytwarzania

Przesył winien zostać rzeczywiście oddzielony od obrotu, ażeby zapobiec zjawisku subsydiowania skróśnego tj. przerzucaniu zysku generowanego na przesyłu do działów tych samych spółek zajmujących się obrotem. Ministerstwo Skarbu Państwa powinno rozważyć sprzedaż należących do niego (poprzez spółki dystrybucyjne) firm obrotu tak, aby umożliwić konkurencję na rynku. Połączenie kapitałowe firm obrotu i przesyłu zakłóca konkurencję. W modelu państwowym podsektora dystrybucji, pozostawienie w ręku państwa sieci elektroenergetycznych pozwoliłoby kontrolować firmy sieciowe i zapobieganie nabywaniu przez nie firm obrotu w przyszłości.

Istnieją także silne argumenty za oddzieleniem przesyłu od wytwarzania energii, a to ze względu na opisane powyżej zjawisko technicznego monopolu dystrybucji. W przypadku połączenia w jednej zintegrowanej pionowo strukturze przesyłu i wytwarzania, pozycja takiego

podmiotu nie podlega praktycznie żadnym ograniczeniom konkurencyjnym, a w praktyce unicestwiona także zostaje zasada TPA. Dlatego transakcje przejęć i połączeń takich firm powinny podlegać wnikliwej kontroli przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Należy podkreślić, że w przypadku wtórnej monopolizacji energetyki w krajach UE, możliwe jest silne oddziaływanie takich przedsiębiorstw energetycznych na rynek polski.

Likwidacja Kontraktów Długoterminowych

W latach dziewięćdziesiątych zawarto szereg kontraktów długoterminowych na dostawę energii na mocy których elektrownie mają zagwarantowany zbyt energii przez szereg lat po określonych cenach. Abstrahując od warunków i kryteriów według których były zawierane te kontrakty (tj. w niektórych przypadkach zdecydowanie za wysoka gwarantowana cena energii) kontrakty te spełniły pewną pozytywną rolę, ponieważ skłoniły banki do sfinansowania programów modernizacyjnych w energetyce. Jednak obecnie kontrakty długoterminowe

uniemożliwiają zaistnienie konkurencji, gdyż obejmują ok. 70% energii wytwarzanej w kraju. Dlatego wskazane jest likwidowanie KDT (także ze względu na naciski Komisji Europejskiej), choć wydaje się, że rozwój konkurencyjnego rynku energii zmusiłby kontrahentów do indywidualnych renegocjacji tych umów. Koszty rozwiązania KDT i tak poniosą odbiorcy końcowi, wydaje się iż równie dobrze mogłoby to następować bezpośrednio poprzez taryfę PSE. Jako że szacunkowe koszty administracyjne wprowadzenia nowej struktury zastępującej KDT są bardzo poważne, celowe mogłoby być poczekanie na wygaśnięcie kontraktów (pierwszy wygasa w następnym roku), a w ten sposób rynek zostanie uwolniony.

Urynkowanie handlu węglem

Węgiel stanowi podstawowe paliwo w polskiej elektroenergetyce, co należy ocenić pozytywnie, gdyż nie jesteśmy uzależnieni od zewnętrznych źródeł zaopatrzenia. Brak jest uzasadnienia dla dotowania produkcji węgla; dotowanie wzmacnia jedynie interesy oligarchiczne na Górnym Śląsku i umacnia lokalne struktury dyskrecjonalnej władzy, zaś grupy

Tomasz Chmal

tomasz.chmal@sobieski.org.pl

Paweł Szałamacha

pracownicze są zakładnikiem tych interesów. Istnieją także silne przesłanki

do stwierdzenia, że mamy do czynienia ze zjawiskiem zmowy cenowej producentów węgla, tolerowanej przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Dlatego kopalnie winny zostać sprywatyzowane, zaś handel węglem winien zostać w pełni urynkowiony. Rolą państwa jest stworzenie warunków do konkurencji na rynku paliw oraz przeciwdziałanie zachowaniom antykonkurencyjnym.

Wzmocnienie organów regulacyjnych

Organy regulacyjne tj. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów winny zostać wzmocnione kadrowo i finansowo. Organy regulacyjne winny otrzymać jasny sygnał dotyczący polityki energetycznej państwa. Konieczne byłyby zmiany prawa energetycznego i ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Powyższe rozważania stanowią syntetyczny zarys całościowego programu dotyczącego elektro-energetyki, autor jest świadomy stopnia skomplikowania materii i jest otwarty na wszelkie argumenty.