

8

Tomasz Tylec

POLITYKA ENERGETYCZNA POLSKI W KONTEKŚCIE WYZWAŃ PROCESU LIBERALIZACJI SEKTORA ELEKTROENERGETYCZNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

8.1. WPROWADZENIE

Podstawową przesłanką rozwoju elektroenergetycznych monopolów narodowych w ramach systemu uniwersalnego¹ stało się po II wojnie światowej dążenie poszczególnych państw do zapewnienia bezpieczeństwa i samowystarczalności energetycznej. Towarzyszył temu znaczny postęp techniczny i efekty skali, co z kolei umożliwiało obniżkę kosztów i cen. U podstaw tych tendencji tkwiło przekonanie, że pozwoli to zwiększyć kontrolę i koordynację systemu elektroenergetycznego oraz zachować większą jego stabilność, prowadząc jednocześnie do większej efektywności jego funkcjonowania. Rozwiązania te nie przyniosły spodziewanych efektów, tworząc podstawę procesu zmian.

¹ System uniwersalny umożliwił stworzenie technicznego modelu systemu elektroenergetycznego z centralną elektrownią. Stał się on później ogólnoświatowym standardem, przybierając postać synchronicznego systemu elektroenergetycznego prądu zmiennego. Jego istotą było wytwarzanie energii elektrycznej w dużych ilościach (w możliwie największych elektrowniach) i przesyłanie jej na znaczne odległości (z wykorzystaniem zsynchronizowanego prądu zmiennego). W. Patterson, *Przeobrażenia w elektroenergetyce. Przyszłe pokolenia*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1999, s. 73–74.

Do głównych determinant zmian zaliczyć można rosnącą niesprawność państwa w wypełnianiu jego ekonomicznych funkcji, pogłębiającą się globalizację procesów gospodarczych, a także równoczesny szybki postęp technologiczny w zakresie wytwarzania energii elektrycznej oraz rozwoju technologii informatycznych i systemów komunikacyjnych. Nie bez wpływu pozostają także takie czynniki, jak pogłębiająca się świadomość oddziaływania sektorów energetycznych na środowisko naturalne, doświadczenia w liberalizacji innych sektorów infrastrukturalnych (tj. telekomunikacji, sektora przewozów lotniczych i kolejowych) oraz rosnąca akceptacja społeczna dla pełniejszego wykorzystania mechanizmów rynkowych w koordynacji procesów gospodarczych.

8.2. POLITYKA ENERGETYCZNA UNII EUROPEJSKIEJ

Mimo wcześniejszych inicjatyw na rzecz tworzenia wspólnej polityki energetycznej w Unii Europejskiej, proces reform sektorów elektroenergetycznych w państwach UE rozpoczęty został na szeroką skalę dopiero w latach 80. XX w. Momentem przełomowym w procesie tworzenia jednolitego rynku energii w Unii stał się rok 1988, w którym podjęto kompleksową dyskusję na temat sektora elektroenergetycznego, co znalazło odzwierciedlenie w „Roboczym dokumencie na temat wewnętrznego rynku energetycznego”². W dokumencie tym wyrażono przekonanie, że konkurencja powinna stać się głównym czynnikiem procesu integrowania rynku energetycznego tworzonego na podstawie ogólnych zasad prawa Wspólnoty Europejskiej³. Kolejnym istotnym krokiem w kierunku wspólnej ogólnoeuropejskiej polityki energetycznej było opublikowanie w styczniu 1995 r. zielonej księgi „Ku polityce energetycznej Unii Europejskiej”⁴ oraz w grudniu 1995 r. białej księgi „Polityka energetyczna Unii Europejskiej”, w której uściślono proces reform sektora energetycznego⁵. W dokumencie tym Komisja Europejska wskazała ponownie na cele wspólnotowej polityki energetycznej w zakresie zwiększania konkurencyjności gospodarki, bezpieczeństwa energetycznego oraz

² *Internal Energy Market*, COM (88) 238, 1988 r.

³ Równoległe do działań podejmowanych przez Komisję Europejską, inicjatywę liberalizacji rynku energetycznego w Europie wyrażono w manifestie brytyjskiej Partii Konserwatywnej w 1987 r. Ostatecznie stało się to impulsem do podjęcia reform, które rozpoczęto w Wielkiej Brytanii w kwietniu 1990 r. Ponadto w czerwcu 1990 r. parlament w Oslo zaaprobował i wprowadził od stycznia 1991 r. norweską reformę rynkową (*Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, red. A. Dobroczyńska, Urząd Regulacji Energetyki, Warszawa 2003).

⁴ *For a European Union Energy Policy – Green Paper*, COM (94) 659, 1994 r.

⁵ *White Paper: An Energy Policy for the European Union*, COM (95) 628, 1995 r.

ochrony środowiska naturalnego przed szkodliwym oddziaływaniem sektora energetycznego w procesie wytwarzania i dostarczania energii. Osiągnięcie tych celów nastąpić miało w ramach zliberalizowanych rynków energii elektrycznej i gazu z wykorzystaniem dostępnych środków prawnych. Zwraca uwagę fakt, że od tego momentu warstwa teleologiczna polityki energetycznej Unii Europejskiej pozostaje niezmienna.

Kolejnym elementem budowy tej polityki była opublikowana w marcu 2006 r. zielona księga „Europejska strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju, konkurencyjności i bezpieczeństwa dostaw energii”⁶. Komisja Europejska do priorytetów zaliczyła: dokończenie budowy europejskich rynków energii, bezpieczeństwo dostaw energii i konkurencyjność zaopatrzenia, działania na rzecz klimatu, tworzenie warunków sprzyjających procesom innowacji w zakresie technologii energetycznych oraz spójną wewnętrzną politykę energetyczną.

W styczniu 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet dokumentów dotyczących zakresu polityki energetycznej Unii Europejskiej. Dokumenty te formułowały kierunki dalszych działań w następujących obszarach: polityka energetyczna, plan rozwoju źródeł energii odnawialnych oraz źródeł wytwórczych opartych na odnawialnych źródłach energii, wykorzystanie biopaliw, tworzenie wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu, rozwój infrastruktury gazowej i elektroenergetycznej, rozwijanie energetyki jądrowej, poszukiwanie i rozwój zrównoważonych źródeł wytwarzania energii z paliw kopalnych oraz plan rozwoju technologii energetycznych. Do głównych celów polityki energetycznej Unii zaliczono: tworzenie jednolitego rynku energii elektrycznej (w tym podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich), ochrona środowiska i zwiększanie bezpieczeństwa energetycznego.

Niezwykle istotny z punktu widzenia funkcjonowania, dalszych przekształceń i rozwoju sektorów elektroenergetycznych w Unii Europejskiej wydaje się przyjęty w grudniu 2008 r. przez Parlament Europejski pakiet dyrektyw określany jako pakiet energetyczno-klimatyczny⁷.

Ponadto 19 września 2007 r. w pakiecie ustawodawczym Komisja Europejska przedstawiła propozycje rozwiązania licznych problemów w zakresie tworzenia jednolitego rynku energii elektrycznej oraz liberalizacji sektora elektroenergetycznego⁸. W skład trzeciego pakietu legislacyjnego liberalizującego rynek ener-

⁶ *Green Paper. A European Strategy for Sustainable Competitive and Secure Energy*, COM (2006) 105, 2006 r.

⁷ Dz. Urz. UE L 140, tom 52, z 5.06.2009 r.

⁸ Właściwy proces reform rozpoczęty został Dyrektywą 96/92/EC Komisji Europejskiej i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotyczącą wspólnych zasad tworzenia wewnętrznego rynku energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 27/20 z 30.01.1997 r.). Dyrektywą pogłębiającą procesy liberalizacji była Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad tworzenia wewnętrznego rynku energii elektrycznej i uchylająca

gii elektrycznej i gazu weszła m.in. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE⁹.

8.3. POLITYKA ENERGETYCZNA WOBEC SEKTORA ELEKTROENERGETYCZNEGO W POLSCE

Kluczowym etapem w procesie regulowania energetyki w Polsce było uchwalenie 10 kwietnia 1997 r. przez Sejm RP ustawy – Prawo energetyczne konstytuującej ramy prawne i funkcjonalne sektora energetycznego¹⁰. Ustawa ta ma charakter ogólny i reguluje działalność gospodarczą w zakresie wszystkich nośników energii z wyjątkiem węgla kamiennego. Do podstawowych zasad określających ww. ustawę należą: jednorodność polityki energetycznej, co wyraża się w całościowym podejściu do gospodarki energetycznej, rozdzielność funkcji polityki gospodarczej (skutkującej wyodrębnieniem z obowiązków państwa wobec gospodarki energetycznej trzech funkcji: stanowienia polityki energetycznej, regulacyjnej i właścicielskiej, przy czym wspomniana ustawa obejmuje tylko pierwszą i drugą), rozdzielność instytucji regulacyjnych, co znalazło wyraz w powołaniu Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oprócz podstawowego regulatora, jakim jest Minister Gospodarki, a także zgodność z *acquis communautaire* Unii Europejskiej¹¹.

Regulacja sektora elektroenergetycznego na podstawie ustawy – Prawo energetyczne została powierzona na poziomie indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki¹². Funkcja regulacyjna w kwestiach zasadniczych powierzona została Ministrowi Gospodarki, którego zadaniem jest przygotowywanie projektu polityki energetycznej, podejmowanie

dyrektywę 96/92/WE (Dz. Urz. UE L 176/37 z 15.07.2003 r.). Nowa dyrektywa przewidywała uzyskanie prawa swobodnego wyboru dostawcy dla klientów niebędących gospodarstwami domowymi (od 1 lipca 2004 r.) oraz wszystkich odbiorców (od 1 lipca 2007 r.).

⁹ Dz. Urz. UE L 211, tom 52, z 14.09.2009 r.

¹⁰ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. nr 54, poz. 348.

¹¹ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zalewski, *Regulacja energetyki w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 2001, s. 85–86.

¹² W ustawie – Prawo energetyczne, opisując relacje między organami administracji a rynkiem, wykorzystuje się pojęcie regulacji (art. 3 pkt 15). Jednak regulacją w znaczeniu ustawy jest stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców. Definicja ta swym zakresem obejmuje tylko regulację jako stosowanie, a nie jako tworzenie prawa.

inicjatyw ustawodawczych oraz wydawanie przepisów wykonawczych do ustawy – Prawo energetyczne. Zadania wskazanego w ustawie Ministra Gospodarki, jako naczelnego organu administracji rządowej, określone zostały w art. 12 ust. 1, natomiast w art. 23 ust. 1 określono „zadania z zakresu spraw gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji”, jakie realizuje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Jest on centralnym organem administracji rządowej, którego zadaniem jest stosowanie, a nie stanowienie prawa (wydawanie przepisów). Działa w oparciu o ustawę – Prawo energetyczne oraz przepisy aktów wykonawczych.

Kolejnym ważnym organem, który posiada uprawnienia regulacyjne, jest Minister Skarbu Państwa. Ze względu na dominację własności państwowej w sektorze funkcja, jaką realizuje, wydaje się szczególnie istotna dla funkcjonowania sektora elektroenergetycznego. Organami posiadającymi istotny wpływ na funkcjonowanie sektora są także Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Minister Ochrony Środowiska.

W świetle powyższego regulacja energetyki może być postrzegana jako zbiór przepisów prawnych, ogólny system prawa ujęty w ustawie – Prawo energetyczne lub jako specyficzne ramy instytucjonalne, umożliwiające kontrolę i nadzór w zakresie zachowania podmiotów gospodarczych w sektorze energetycznym, które to zadania pełni Prezes Urzędu Regulacji Energetyki¹³.

Zestawienie organów według charakteru regulacji oraz właściwych jej instrumentów przedstawia tabela. 8.1.

Ustawa – Prawo energetyczne, jako zespół norm prawnych, stanowi narzędzie realizacji polityki energetycznej. Ustawa, zgodnie z art. 1 ust. 1, „określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki energią”. Ustawa ta stanowi podstawowe narzędzie realizacji polityki energetycznej państwa. Jej celem (art. 1 ust. 2) jest „tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom istnienia naturalnych monopolii, uwzględnianie wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii”. Ponadto art. 13 stanowi, że celem polityki energetycznej jest „zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrona środowiska”, natomiast „polityka energetyczna państwa jest opracowywana zgodnie z zasadą zrówno-

¹³ A. Łukowska-Sobol, M. Wesołowska, *Prawne podstawy regulacji w elektroenergetyce a zobowiązania międzynarodowe*, Urząd Regulacji Energetyki, www.ure.gov.pl, 2005.

ważonego rozwoju kraju” (art. 15). Dokument „Polityka energetyczna państwa” jest programem gospodarczym, o którego realizacji stanowią przepisy ustawy – Prawo energetyczne (art. 14 i 15).

Tabela 8.1. Regulacja energetyki – systematyka *sensu largo*

Charakter regulacji	Regulator	Podstawowe obszary/narzędzia regulacji
Instytucjonalna	Sejm	ustawa Prawo energetyczne
	Minister Skarbu Państwa	nadzór właścicielski, prywatyzacja
	Minister Gospodarki	polityka energetyczna, współudział w nadzorze właścicielskim
	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	demonopolizacja
	Instytucje gospodarcze i samorządowe, np.: Agencja Rynku Energii SA Fundacja Poszanowania Energii Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych Izba Gospodarcza „Ciepłownictwo Polskie” Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie Izba Energetyki Przemysłowej	budowa otoczenia rynkowego
Administracyjna	Minister Gospodarki	normy systemowe – rozporządzenia
	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	koncesja ceny regulowane
Ekonomiczna	Sejm	subwencje, ulgi inwestycyjne
	Minister Finansów	przyspieszona amortyzacja
	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	kary
	Gięda	ceny giełdowe
Perswazja	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki Instytucje pozarządowe	upowszechnianie wiedzy o technologiach wytwarzania i energooszczędnych sposobach konsumpcji
	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	uzgadnianie projektów planów rozwoju

Źródło: A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zalewski, *op. cit.*, s. 37.

Po 1989 r. polska polityka energetyczna, wpisując się w proces transformacji ustrojowej, ukierunkowana została na transformację sektora elektroenergetycznego. Podstawą polityki energetycznej realizowanej w tym zakresie stały się cztery dokumenty programowe:

- „Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990–2010” z sierpnia 1990 r.¹⁴,
- „Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r.”, przyjęte przez Radę Ministrów 17 października 1995 r.¹⁵,
- „Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.”, przyjęte przez Radę Ministrów 22 lutego 2000 r.¹⁶,
- „Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.” z załącznikami, przyjęta przez Radę Ministrów 2 kwietnia 2002 r.¹⁷

Wymienione dokumenty były w znacznym stopniu zbieżne z kierunkami działań podejmowanych w procesie reformowania sektorów elektroenergetycznych w Unii Europejskiej. 4 stycznia 2005 r. został przyjęty przez Radę Ministrów dokument „Polityka energetyczna Polski do 2025 r.”¹⁸ Zawierał on ocenę realizacji polityki energetycznej prowadzonej w odniesieniu do sektora, zadania wykonawcze do 2008 r. oraz plan działań do 2025 r. Przyjęcie tego dokumentu potwierdziło kontynuację dotychczasowych kierunków polityki energetycznej, przede wszystkim podkreślono konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju (rozumianego jako zapewnienie bieżących i perspektywicznych dostaw energii w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony oraz przy założeniu minimalizacji negatywnego oddziaływania na środowisko i społeczeństwo), konieczność podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz jej efektywności energetycznej (poprzez zapewnienie jednakowych warunków funkcjonowania dla wszystkich uczestników rynku, przejrzystość kosztów i cen, eliminowanie procesu oddziaływania na poziom cen w celu realizacji polityki gospodarczej) oraz ochronę środowiska przyrodniczego przed negatywnymi skutkami działalności gospodarczej.

Wyznaczone w przytoczonym dokumencie priorytety i kierunki działania można sprowadzić do następujących¹⁹:

- kształtowanie zrównoważonej struktury paliw pierwotnych,
- monitorowanie poziomu bezpieczeństwa energetycznego wraz z postępującą dywersyfikacją źródeł dostaw,

¹⁴ *Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990–2010*, Ministerstwo Przemysłu, Warszawa 1990.

¹⁵ *Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r.*, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Warszawa 1995.

¹⁶ *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2000.

¹⁷ *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2002.

¹⁸ *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Zespół do spraw Polityki Energetycznej, Warszawa 2005.

¹⁹ *Ibidem*, s. 10.

– budowa konkurencyjnych rynków energii elektrycznej i gazu poprzez skuteczne eliminowanie barier konkurencji – m.in. kontraktów długoterminowych (KDT), zapewnienie realizacji zasady regulowanego dostępu strony trzeciej (TPA) jako podstawowego narzędzia demonopolizacji i liberalizacji naturalnego monopolu przedsiębiorstw sieciowych,

– redukcja kosztów funkcjonowania energetyki, zapewnienie odbiorcom racjonalnych cen energii elektrycznej i paliw oraz podniesienie efektywności energetycznej na wszystkich etapach łańcucha tworzenia wartości,

– kształtowanie struktury organizacyjno-funkcjonalnej sektora elektroenergetycznego poprzez narzędzia regulacyjne przewidziane w ustawie – Prawo energetyczne oraz konsekwentną restrukturyzację (własnościową, kapitałową, przestrzenną i organizacyjną) przedsiębiorstw energetycznych,

– promowanie odnawialnych źródeł energii oraz źródeł pracujących w skojarzeniu.

Celami przyjętej doktryny polityki energetycznej stały się efektywnie funkcjonujące przedsiębiorstwa energetyczne, wysoka jakość energii oraz racjonalne jej ceny, tj. ceny uwzględniające jednocześnie imperatyw pewności zaopatrzenia oraz możliwości dochodowe społeczeństwa. Aby osiągnąć te cele, rząd zobowiązał się wykorzystać wszelkie dostępne instrumenty instytucjonalno-prawne, fiskalne, finansowe oraz perswazyjne, preferując przy tym rozwiązania systemowe i legislacyjne, równocześnie korzystając także z właścicielskich prerogatyw²⁰.

Uzupełnieniem dokumentu programowego „Polityka energetyczna Polski do 2025 r.” były przyjęte przez Radę Ministrów opracowania rządowe – „Program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego” (przyjęty 28 stycznia 2003 r.)²¹ oraz „Aktualizacja programu realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego (przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 28.01.2003 r.)” (przyjęty 7 czerwca 2005 r.)²². W ostatnim z wymienionych dokumentów do głównych celów zaliczono: budowę konkurencyjnych rynków paliw i energii, tworzenie warunków umożliwiających powstanie konkurencyjnych podmiotów na rynku paliw i energii oraz stopniowe zmniejszanie bezpośredniego wpływu organów państwowych na funkcjonowanie przedsiębiorstw energetycznych. W związku z przyjętymi celami zaproponowano szereg działań ukierunko-

²⁰ *Ibidem*, s. 11.

²¹ *Program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2003.

²² *Aktualizacja programu realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego (przyjętego przez Radę Ministrów w dn. 28.01.2003 r.)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2005.

wanych na stworzenie odpowiedniej struktury organizacyjno-funkcjonalnej oraz własnościowej²³. Do najważniejszych działań zaliczono:

- restrukturyzację kontraktów długoterminowych zawartych między Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi (PSE) SA a wytwórcami energii elektrycznej,
- kontynuację procesu restrukturyzacji wewnętrznej spółek z udziałem Skarbu Państwa,
- przygotowanie programu konsolidacji przedsiębiorstw sektora paliwowo-energetycznego,
- kontynuację procesów prywatyzacji przedsiębiorstw elektroenergetycznych,
- przygotowanie programu konsolidacji przedsiębiorstw elektroenergetycznych,
- zapewnienie kontroli Skarbu Państwa nad operatorami systemów przesyłowych,
- monitorowanie realizacji zobowiązań inwestycyjnych podjętych w procesie prywatyzacji w sektorze elektroenergetycznym.

W ostatnim z wymienionych dokumentów wskazano potrzebę naśladowania prawidłowości występujących na rynkach Unii Europejskiej. Za wzór do naśladowania postawiono wielkie ponadnarodowe koncerny działające na rynku europejskim, ich możliwości w zakresie różnicowania i rozszerzania działalności oraz wychodzenia poza rynki krajowe²⁴. Realizacja tego modelu stała się bieżącym celem nawet za cenę koniecznego późniejszego rozdziału (tzw. *unbundling*) poszczególnych obszarów działalności energetycznych. Za największą zaletę konsolidacji pionowej uznano zwiększenie potencjału rozwojowego dzięki osiągnięciu efektów skali występujących w ramach pionowo zintegrowanych struktur. Zgodnie z założeniem powinno to determinować obniżkę kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych, a tym samym wzrost konkurencyjności tych podmiotów oraz konkurencyjności polskiej gospodarki. Konsolidacja zgodnie z przyjętym założeniem miała być realizowana z wykorzystaniem „wszelkich dostępnych narzędzi polityki gospodarczej (np. ograniczenia zakresu koncesji, zastosowania szczególnych warunków koncesji) i mechanizmów korporacyjnych (np. statutów spółek), by nie skutkowało remonopolizacją rynku energii elektrycznej”. W tym celu wskazano też na konieczność przestrzegania „właściwej sekwencji działań restrukturyzacyjnych”. W pierwszej kolejności miały zostać zrealizowane wytyczne dyrektywy 2003/54/WE w zakresie „budowy pożądanej infrastruktury konkurencyjnego rynku energii elektrycznej”, w tym szczególnie wyodrębnienie operatorów systemów dystrybucyjnych w celu zapewnienia im odpowiedniego poziomu niezależności prawnej i funkcjonalnej (możliwości

²³ *Ibidem*, s. 3 i 4.

²⁴ *Ibidem*, s. 9.

samodzielnego podejmowania decyzji)²⁵. Określono ponadto warunki szczegółowe przeprowadzenia konsolidacji pionowej²⁶.

W dokumencie zawarto również stwierdzenie, że każdorazowe łączenie pionowe musi uwzględniać konkretne warunki, w jakich działa sektor. Procedura ta musi być poprzedzona analizą indywidualnych projektów konsolidacyjnych i konsekwencji określonego projektu dla działania konkurencyjnego rynku. Analiza powinna określać dodatkowe warunki, jakie należy spełnić, aby zminimalizować niebezpieczeństwa wynikające z tego projektu dla konkurencji na poszczególnych „rynkach energii elektrycznej”²⁷. Podkreśla się tym samym, że

²⁵ *Ibidem*, s. 11.

²⁶ Warunki te są następujące: „1) Konsolidacja odbywać się będzie poprzez połączenia kapitałowe, a nie poprzez konsolidację majątkową; 2) Kapitałowe połączenia dystrybutorów i wytwórców energii elektrycznej nie mogą ograniczać lub opóźniać wdrażania regulacji prawnych wynikających z nowych dyrektyw rynkowych, określonych w znowelizowanym Prawie energetycznym; 3) Prawne wydzielenie ze spółek dystrybucyjnych Operatora Systemu Dystrybucyjnego (OSD) wraz z majątkiem sieciowym uznaje się za szczególnie warunek realizacji konsolidacji pionowej, a stopień zaawansowania tego procesu, połączony z oceną uzyskanej przez OSD samodzielności będą istotnymi elementami podjęcia decyzji o konsolidacji pionowej; 4) Wydzielenie OSD wraz z majątkiem sieciowym powinno nastąpić nie później niż do czasu zakończenia konsolidacji pionowej grupy kapitałowej, w skład której wejdą spółki prowadzące działalność w zakresie dystrybucji energii elektrycznej; 5) Zakres i przebieg konsolidacji zostanie powiązany z ocenami funkcjonowania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej oraz tempem usuwania jego barier, w tym przede wszystkim z rozwiązaniem kontraktów długoterminowych (KDT) pomiędzy wytwórcami energii elektrycznej i PSE S.A.; 6) Konsolidacja pionowa powinna, co do zasady, wykluczać bezpośrednie powiązania terytorialne pomiędzy wytwórcą a dystrybutorem, zwłaszcza w przypadku niekorzystnego dla dystrybutora bilansu energii elektrycznej zakupywanej przez niego i wytwarzanej przez wytwórcę; 7) Zakup energii w strukturach skonsolidowanych zarówno na potrzeby własne, jak i odbiorców końcowych, musi odbywać się na zasadach rynkowych, przy zachowaniu należytej staranności i uwzględnieniu ograniczeń elektrownianych i sieciowych; 8) Skonsolidowane struktury zostaną zobowiązane przez odpowiednie władze korporacyjne do efektywnego wykorzystania powierzonych im zasobów, w tym poprawy efektywności wytwarzania energii elektrycznej, również w skojarzeniu z produkcją ciepła, obniżki kosztów operacyjnych, prowadzenia racjonalnej polityki zatrudnienia, zmniejszenia strat przesyłu energii elektrycznej w sieciach dystrybucyjnych, co najmniej dotrzymania wymaganych prawem standardów obsługi odbiorców końcowych, z uwzględnieniem szeroko rozumianej jakości energii elektrycznej i usług jej dostarczania. Programy działań w tym zakresie i ich oczekiwane efekty w skwantyfikowanej postaci będą stanowić podstawę tak do oceny procesu konsolidacji, jak i kadry kierowniczej zintegrowanych pionowo przedsiębiorstw energetycznych; 9) Organy grup skonsolidowanych, w odniesieniu do spółek wytwórczych, niezwłocznie opracują i wdrożą programy działań ukierunkowanych na realizację przyjętych zobowiązań międzynarodowych Polski, w tym w szczególności w zakresie dotrzymania pułapów emisji zanieczyszczeń (SO₂, NO_x i CO₂) do atmosfery, określonych w Traktacie Akcesyjnym Polski i w przyjętej ścieżce działań dla osiągnięcia zakładanych pułapów, z uwzględnieniem optymalizacji struktury paliw i technologii redukcji zanieczyszczeń, w tym również inwestycji w wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych” (*Aktualizacja programu ...*, s. 12 i 13).

²⁷ *Ibidem*, s. 18 i 19.

„nadrzędnym celem integracji pionowej powinno być obniżenie kosztów finansowych i operacyjnych zintegrowanych pionowo grup energetycznych, a nie zapewnienie trwałej, quasi-monopolistycznej kontroli nad częścią rynku dystrybucji czy też subsydiowania skrośnego nieefektywnych obszarów działalności”²⁸.

Dodatkowo, procesy restrukturyzacyjne objęły również grupę kapitałową PSE SA w celu wydzielenia Operatora Systemu Przesyłowego.

Zgodnie z opinią Rady Ministrów zawartą w „Aktualizacji programu realizacji polityki właścicielskiej ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego” to właśnie prywatyzacja miała stać się „najistotniejszą z dróg rozwoju konkurencyjnego rynku energii elektrycznej, racjonalizującą zachowania wytwórców i dostawców energii, zapewniającego odbiorcy końcowemu swobodny wybór dostawcy i tym samym kształtowanie cen energii poprzez nieskrępowaną grę popytu i podaży”²⁹. Wskazano, że tylko prywatyzacja państwowego sektora wytwarzania może w pełni uruchomić pożądane mechanizmy konkurencji.

Dokumenty: „Program realizacji polityki właścicielskiej ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego”, „Aktualizacja programu wprowadzania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce” oraz „Aktualizacja programu realizacji polityki właścicielskiej ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego (przyjętego przez RM w dniu 28.01.2003)” zostały zastąpione 28 marca 2006 r. dokumentem „Program dla elektroenergetyki” opracowanym przez Ministerstwo Gospodarki³⁰.

Do głównych celów wskazanych w „Programie dla elektroenergetyki” zaliczono³¹:

- obniżkę kosztów wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej poprzez zwiększenie efektywności działania przedsiębiorstw energetycznych w wyniku stosowania mechanizmów rynkowych w wytwarzaniu oraz skutecznej regulacji działalności sieciowej,

- wzrost bezpieczeństwa energetycznego i wzrost niezawodności dostaw energii elektrycznej dla odbiorców zapewniony przez budowę odpowiednio silnych struktur organizacyjnych firm energetycznych,

- realizację zrównoważonego rozwoju gospodarki poprzez ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko zgodnie z zobowiązaniami traktatu akcesyjnego i dyrektywami Unii Europejskiej oraz rozwój odnawialnych źródeł energii.

²⁸ *Ibidem*, s. 19.

²⁹ *Ibidem*, s. 14 i 15.

³⁰ *Program dla elektroenergetyki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 27 marca 2006 r.

³¹ *Ibidem*, s. 5.

Cele te miałyby być realizowane przez budowę konkurencyjnego rynku energii, wykreowanie silnych podmiotów zdolnych do konkurencji z podmiotami zagranicznymi oraz ustanowienie przejrzystych regulacji prawnych.

„Program dla elektroenergetyki” zawiera również ocenę stopnia zaawansowania reform w sektorze. Wskazano, że dotychczasowe programy restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne realizowane od połowy lat 90. ubiegłego wieku w sektorze nie przyniosły efektów w postaci rzeczywistej konkurencji i poprawy efektywności funkcjonowania. Do przyczyn takiego stanu rzeczy zaliczono: „brak systemowego rozwiązania problemu kontraktów długoterminowych oraz brak jedności w ramach rządu i konsekwencji we wdrażaniu programów – ani rządowi z lat 1997–2001 nie udało się zrealizować zapowiedzi prywatyzacyjnych, ani rządowi z lat 2001–2005 nie udało się zrealizować planów konsolidacyjnych”. Stwierdza się ponadto, że „w obecnej strukturze organizacyjnej i formule prywatyzacji nie ma szans na wykreowanie podmiotów mogących sfinansować niezbędne programy modernizacji i odbudowy mocy, jak i odegrać znaczącą rolę w konkurencji europejskiej”³².

Po raz kolejny zwraca uwagę fakt, że rozwiązaniem problemów sektora miało się stać stworzenie „odpowiednio silnych struktur firm, w pełni zdolnych do rozwoju swojego potencjału w perspektywie nadchodzących lat oraz sprostanienia narastającym wyzwaniom konkurencji” ze strony przedsiębiorstw europejskich³³. W tym właśnie celu uruchomiono proces „konsolidacji pionowej, jako rozwiązania bardziej efektywnego, dającego możliwość lepszego wykorzystania efektu skali i synergii przy określonym stopniu koncentracji”³⁴. W związku z tym postanowiono utworzyć: Polską Grupę Energetyczną (PGE), Grupę Południową na bazie Południowego Koncernu Energetycznego (PKE) SA, grupę północną Energa oraz grupę zachodnią Enea. Założono jednocześnie, że w 2006 r. nastąpi całkowite wydzielenie operatora systemu przesyłowego (wraz z siecią przesyłową) z grupy PSE SA i przekształcenie w 100-procentową spółkę Skarbu Państwa. Ponadto, wydzielenie operatorów systemów dystrybucyjnych jako niezależnych podmiotów prawnych, przy zagwarantowaniu niezależności ich działania w ramach świadczenia usług dystrybucyjnych, zaplanowano przeprowadzić zgodnie z zapisami dyrektywy 2003/54/WE do 1 lipca 2007 r. Przekazanie operatora systemu przesyłowego (razem z siecią przesyłową) pod bezpośredni nadzór właścicielski Skarbu Państwa zostało w programie połączone z procesem konsolidacji PSE SA z BOT SA i pozostałymi spółkami elektroenergetycznymi w ramach PGE SA. Celem takiego rozwiązania była próba uniknięcia pogorszenia sytuacji finansowej PSE SA, co mogłoby zostać spowodowane wypowiedzeniem

³² *Ibidem*, s. 4.

³³ *Ibidem*, s. 5.

³⁴ *Ibidem*, s. 6.

umów kredytowych banków finansujących działalność tej grupy, jak również kredytów zabezpieczonych wierzytelnościami wytwórców, wynikającymi z kontraktów długoterminowych³⁵.

W 2006 r. rozpoczęto tworzenie czterech grup pionowo zintegrowanych. W dokumencie „Ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2006 r.”³⁶ wskazano na cel integracji pionowej, w postaci możliwości „oferowania konkurencyjnych cen energii, a tym samym konkurencyjnych kosztów jej wytwarzania”. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami rząd postanowił odstąpić od sprzedaży pojedynczych spółek, dokonać konsolidacji przedsiębiorstw i przeprowadzić prywatyzację przez giełdę papierów wartościowych w Warszawie. Proces konsolidacji podmiotów zakończono formalnie w 2007 r. Utworzono w jej wyniku następujące grupy: Polska Grupa Energetyczna SA, Energetyka Południe SA, Energa SA oraz Enea SA. Zgodnie z dokumentem „Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2008 r.”, zaplanowano na 2008 r. ich debiuty giełdowe³⁷.

29 czerwca 2007 r. przyjęta została przez Sejm ustawa o pokrywaniu kosztów powstałych po rozwiązaniu kontraktów długoterminowych, którą poprzedził „Program restrukturyzacji kontraktów długoterminowych (KDT) na sprzedaż mocy i energii elektrycznej zawartych pomiędzy PSE S.A. a wytwórcami energii elektrycznej” (przyjęty przez Radę Ministrów w lipcu 2003 r.)³⁸. Według jej zapisów kontrakty miały zostać rozwiązane na podstawie umów dobrowolnych.

Odpowiedzią na bieżące potrzeby oraz pojawiające się wyzwania stojące przed polską energetyką, w tym elektroenergetyką w perspektywie krótko- i długoterminowej, ma się stać opracowany przez Ministerstwo Gospodarki oraz przyjęty w 2009 r. plan działań zawarty w dokumencie „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”³⁹. Do priorytetów zaliczono poprawę efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw oraz rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii, wykorzystanie energetyki jądrowej, zwiększenie wykorzystania źródeł odnawialnych, a także ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko. Przyjęte kierunki polityki energetycznej mają być w istotnie w znacznym stopniu współzależne. Poprawa efektywności energetycznej umożliwić ma ograniczenie

³⁵ *Ibidem*, s. 14.

³⁶ *Ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2006 r.*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, 12 kwietnia 2007 r., s. 8–11.

³⁷ *Ibidem*, s. 4.

³⁸ *Program restrukturyzacji kontraktów długoterminowych (KDT) na sprzedaż mocy i energii elektrycznej zawartych pomiędzy PSE S.A. a wytwórcami energii elektrycznej*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

³⁹ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 10 listopada 2009 r., Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. (Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r.).

wzrostu zapotrzebowania na paliwa i energię, przyczyniając się tym samym do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, w wyniku zmniejszenia uzależnienia od importu. Skutkować ma to również ograniczeniem wpływu energetyki na środowisko naturalne poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych. Podobne efekty przynieść ma rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym zastosowanie biopaliw, wykorzystanie czystych technologii węglowych oraz wykorzystanie w krajowym systemie elektroenergetycznym energetyki jądrowej. Wszystko to ma umożliwić osiągnięcie wyższego poziomu bezpieczeństwa energetycznego kraju przy jednoczesnym zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju.

W powyższym dokumencie wskazuje się na istniejące wyzwania i zagrożenia: nieadekwatny poziom rozwoju infrastruktury wytwórczej i transportowej paliw i energii, znaczne uzależnienie od zewnętrznych dostaw gazu ziemnego i niemal pełne od zewnętrznych dostaw ropy naftowej oraz zobowiązania w zakresie ochrony środowiska, w tym dotyczące klimatu. Powoduje to konieczność podjęcia zdecydowanych działań zapobiegających pogorszeniu się sytuacji odbiorców paliw i energii. Zwraca się również uwagę na wiele niekorzystnych zjawisk występujących w gospodarce światowej pojawiających się w ostatnich latach. Wymienia się m.in. znaczne wahania cen surowców energetycznych, rosnące zapotrzebowanie na energię ze strony krajów rozwijających się, poważne awarie systemów energetycznych oraz wzrastające zanieczyszczenie środowiska, co wymaga nowego podejścia do prowadzenia polityki energetycznej. Wskazuje się także na kontekst uwarunkowań w postaci zobowiązań ekologicznych wynikających z przedstawionego wcześniej pakietu energetyczno-klimatycznego. Jednocześnie polityka energetyczna Polski do 2030 r. wpisuje się w założenia polityki energetycznej określone na poziomie Unii Europejskiej.

Za główny cel polityki energetycznej w zakresie rozwoju konkurencyjnego rynku energii przyjęto zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania rynków paliw i energii, a tym samym przeciwdziałanie nadmiernemu wzrostowi cen⁴⁰. Wśród celów szczegółowych wymienia się: rozwój mechanizmów konkurencji jako głównego środka racjonalizacji cen energii, zwiększenie skuteczności regulacji w obszarach posiadających cechy monopolu naturalnego, wdrożenie efektywnego mechanizmu bilansowania energii elektrycznej wspierającego bezpieczeństwo dostaw energii, handel na rynkach terminowych i rynkach dnia bieżącego, a także identyfikację i alokację indywidualnych kosztów dostaw energii. Wreszcie wskazuje się na konieczność stworzenia płynnego rynku spot i rynku kontraktów terminowych energii elektrycznej.

Cele te znajdują rozwinięcie w szczegółowych działaniach dotyczących rynku energii elektrycznej. Co istotne, należą do nich: wprowadzenie nowego modelu

⁴⁰ *Ibidem*, s. 21 i 22.

rynku energii elektrycznej (w tym wprowadzenie rynku dnia bieżącego, rynków rezerw mocy, praw przesyłowych oraz zdolności wytwórczych, jak też mechanizmu zarządzania usługami systemowymi i generacją wymuszoną systemu), ułatwienie zmiany sprzedawcy energii, stworzenie rynku, na którym możliwe stanie się kreowanie cen referencyjnych energii elektrycznej, a także ochrona odbiorców najuboższych. Planowane jest również wzmocnienie pozycji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, co wynika z nowych dyrektyw, jak i istniejącej struktury rynkowej sektora.

8.4. REFORMA SEKTORA ELEKTROENERGETYCZNEGO W POLSCE

Procesy integracji poziomej i pionowej przebiegały podobnie w krajach byłego bloku socjalistycznego, jednak u ich podstaw leżały w znacznie większym stopniu czynniki polityczne i ideologiczne. Ze względu na uwarunkowania systemowe gospodarki w Polsce (brak otoczenia instytucji rynkowych) zniekształcenia bodźców ekonomicznych okazały się znacznie silniejsze. Ponadto, jak się wydaje, uwarunkowania te wpłynęły ostatecznie na możliwość skutecznego i szybkiego przeprowadzenia reform w sektorze elektroenergetycznym. Z tego też względu na specyfikę uwarunkowań determinujących proces transformacji sektora elektroenergetycznego w Polsce należy spojrzeć nie tylko z perspektywy światowych trendów, ale także, czy też przede wszystkim, z perspektywy systemowej transformacji gospodarki polskiej⁴¹.

Realny socjalizm oparty był na centralnym planowaniu (koordynacji działalności gospodarczej *ex ante*) oraz publicznej własności środków produkcji. Transformacja systemowa, która rozpoczęła się w latach 90. XX w., ukierunkowana została na zmianę obydwu wymienionych cech konstytutywnych tego systemu. Zakładała przeprowadzenie procesów urynkowania (rozszerzenie sfery wolności gospodarczej oraz rekonstrukcji prawnych i instytucjonalnych warunków ramowych, w których dokonuje się wymiana dóbr i usług) i prywatyzacji (transfer istniejących przedsiębiorstw lub tworzenie nowych)⁴². W proces trans-

⁴¹ A.T. Szablewski, *Ceny energii a prawo energetyczne. Niektóre problemy* [w:] *Mechanizmy rynkowe w energetyce i telekomunikacji*, red. A.T. Szablewski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996, s. 9–10.

⁴² P. Jasiński, *Regulacja a transformacja systemowa. Zarys problematyki* [w:] *Mechanizmy rynkowe w energetyce i telekomunikacji*, red. A.T. Szablewski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996, s. 35.

formacji systemowej doskonale wpisywał się trend głębokich reform strukturalnych, ukierunkowanych na tworzenie warunków konkurencji w sektorze⁴³.

Jednocześnie jednak w procesie transformacji systemowej, w sytuacji braku rynkowej tradycji, to właśnie państwu przypadła rola ustanowienia podstaw prawnych oraz praktyczna realizacja polityki konkurencji. Oznaczało to, że te same czynniki, które decydują o niesprawności państwa, wpływają także na proces samoograniczania jego roli w gospodarce lub sektorze, niezależnie od tego, czy wiąże się to z procesem uniezależnienia sektora od własnych wpływów, czy też ma to związek z prywatyzacją. Dlatego też brak otoczenia rynkowego zwiększał dodatkowo trudność i podnosił znaczenie procesu decyzyjnego państwa⁴⁴. Dodatkowo, jak zauważa M.G. Woźniak, w przeciwieństwie do pewnych standardów występujących w gospodarkach rozwiniętych, nieco inaczej przedstawiała się sytuacja monopolii elektroenergetycznych działających w systemach centralnego sterowania. Monopol istniejący w warunkach organizowanej przez państwo gospodarki planowej stanowił wynaturzoną postać monopolu funkcjonującego w gospodarce rynkowej. Głównymi determinantami tego stanu rzeczy w Polsce, podobnie jak w innych gospodarkach bloku socjalistycznego, były: dominująca własność nieprywatna (w większości państwowa), hierarchiczna struktura gospodarki i monocentryzm, niewielki zakres funkcji rynku, narzucanie zadań produkcyjnych za pomocą zewnętrznych regulatorów administracyjnych i ekonomicznych, brak barier w zakresie popytu na czynniki produkcji oraz środki konsumpcji, a także występowanie miękkich ograniczeń budżetowych. W takich uwarunkowaniach mikroekonomiczne kryteria efektywności miały znacznie drugorzędne, a tzw. interes ogólnogospodarczy był postrzegany niewłaściwie.

Fundamentalną słabością systemu regulacji, stosowanego w okresie poprzedzającym proces reform, był więc brak bodźców do podnoszenia efektywności funkcjonowania. Ponadto oderwanie cen od kosztów w poprzednim systemie politycznym, jak zauważa J. Popczyk, oznaczało mnogość form subsydiowania niejawnego w postaci: dotowania produkcji węgla (paliwa podstawowego do produkcji energii elektrycznej), dotowania budowy nowych elektrowni za pomocą mechanizmów inwestycji centralnych, subsydiowania krzyżowego odbiorców w układzie regionalnym przez utrzymywanie jednakowych cen dla poszczególnych grup odbiorców w kraju, subsydiowania jednych grup odbiorców przez inne (gospodarstw domowych przez przemysł), czy też subsydiowania jednych przed-

⁴³ A.T. Szablewski, *Koncepcja i problemy wdrażania reform w energetyce polskiej* [w:] *Konkurencja i regulacja w przemyśle elektroenergetycznym. Brytyjskie doświadczenia a polskie problemy*, red. P. Jasiński, A.T. Szablewski, G. Yarrow, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1995, s. 14.

⁴⁴ M.G. Woźniak, *Rola państwa w procesie demonopolizacji*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin–Polonia*, vol. XXIX/XXX, Lublin 1995–1996, s. 23–26.

siębiorstw przez inne za pomocą cen transferowych⁴⁵. Rezultatem było obniżenie efektywności ekonomicznej elektroenergetyki, znaczne zanieczyszczenie środowiska naturalnego oraz niska jakość usług.

W tych szczególnych warunkach w Polsce po 1989 r., wraz z przemianami społeczno-politycznymi, nastąpiło przestawienie gospodarki na zasady gospodarki rynkowej. Proces zmian objął wszystkie dziedziny, w tym także sektor elektroenergetyczny. Konieczne stały się bowiem modernizacja i rozwój przedsiębiorstw podlegających przez długie dekady zarządzaniu centralnemu. Zadeklarowany w latach 1991–1992 przez polski rząd pakiet reform obejmował przede wszystkim operacje dostosowania cen paliw i energii do poziomu cen ekonomicznych, głęboką restrukturyzację wraz z komercjalizacją przedsiębiorstw energetycznych umożliwiającą w dalszej kolejności prywatyzację, tworzenie nowych ram prawnych oraz rozwiązań instytucjonalnych gwarantujących zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, tworzenie sprawnych mechanizmów ekonomicznych i napływ inwestycji prywatnych do tego sektora.

W procesie reformowania sektora elektroenergetycznego w Polsce w pierwszej fazie przemian dominowała koncepcja wprowadzania realnej konkurencji w segmentach sektora, w których jest to możliwe (wytwarzanie i obrót). Koncepcja ta oparta na doświadczeniach światowych, głównie brytyjskich, została uznana przez Unię Europejską za warunek konieczny do utworzenia jednolitego rynku energii elektrycznej. Unia stała się promotorem zmian w elektroenergetyce, realizując wspólnotową politykę elektroenergetyczną poprzez stanowienie i implementację regulacji ukierunkowanych na stworzenie warunków do wystąpienia mechanizmów rynkowych w elektroenergetyce. Wytyczne zawarte w dyrektywach „elektroenergetycznych” zostały przeniesione na grunt prawa polskiego w postaci ustawy – Prawo energetyczne⁴⁶. Na początkowym etapie reformy, w trakcie prac nad wspomnianą ustawą, podkreślano konieczność rozdzielenia poszczególnych rodzajów działalności (a tym samym ich przychodów i kosztów), jako warunku wystąpienia rzeczywistej konkurencji i bodźca do obniżki kosztów w przedsiębiorstwach wytwarzających energię elektryczną.

⁴⁵ J. Popczyk, *Polska polityka energetyczna* [w:] *Mechanizmy rynkowe w energetyce i telekomunikacji*, red. A.T. Szablewski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996, s. 240.

⁴⁶ Rządowe prace nad ustawą rozpoczęły się już w 1991 r. i trwały aż do 1996 r. Gdy projekt trafił do Sejmu, z kolei rok trwał proces ustawodawczy. Ostatecznie ustawa została przyjęta 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 54, poz. 348). Przebieg i długość procesu legislacyjnego oraz kontrowersje w zakresie rozwiązań w procesie liberalizacji sektora elektroenergetycznego, jak się wydaje, są charakterystyczne dla wszystkich krajów (A.T. Szablewski, *Promowanie konkurencji i uwarunkowania wyboru metody regulacji cen energii i paliw (w świetle ustawy prawo energetyczne)* [w:] *Liberalizacja sektora elektroenergetycznego i telekomunikacyjnego*, red. A.T. Szablewski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998, s. 12).

Ustawowa likwidacja Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego (WEiWB)⁴⁷ w 1990 r. stworzyła podstawy do zaistnienia wielu samodzielnych przedsiębiorstw (kopalni, elektrowni, zakładów energetycznych)⁴⁸. Przedsiębiorstwa państwowe poddane zostały procesom komercjalizacji przeprowadzonej w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku. W końcu 1990 r. zlikwidowano przedsiębiorstwa regionalne (okręgi energetyczne), a następnie WEiWB. Osiągnięto strukturę teoretycznie sprzyjającą rozwojowi rynku konkurencyjnego. Większość firm w tej sytuacji nie była jednak zdolna do dalszego samodzielnego rozwoju. Jak zauważa S. Poręba, rządowy program reformy elektroenergetyki, przyjęty formalnie w maju 1992 r., zakładał „ewolucyjne, jednak dość szybkie zmiany”⁴⁹. Zgodnie z tym programem miała nastąpić konsolidacja pozioma przedsiębiorstw wytwórczych do 5–7 podmiotów i do 15 zakładów energetycznych⁵⁰. Po przeprowadzeniu tych działań przedsiębiorstwa wytwórcze miały sprzedawać energię po jednej cenie poprzez rynek ofertowy (model *single buyer*), a w przyszłości przez giełdę energii. PSE SA odpowiadać miały za usługi przesyłowe oraz stabilizację pracy systemu. W latach 1992–1993 opracowano szczegółowe rozwiązania w zakresie struktury, organizacji i zasad funkcjonowania rynku oraz programy inwestycyjne zgodnie z regułami zintegrowanego planowania zasobów (IRP). Jednocześnie przewidywano taki proces zmian struktury i poziomu cen, by od 1 stycznia 1994 r. zaprzestać ustalania cen urzędowych. Jak się powszechnie

⁴⁷ Konglomerat o nazwie Wspólnota Energetyki i Węgla Brunatnego nadzorujący pięć Okręgów Energetycznych scalał kopalnie węgla brunatnego, elektrownie pracujące na węglu brunatnym i kamiennym oraz elektrownie wodne, a także sieci przesyłowe najwyższych napięć oraz sieci dystrybucyjne.

⁴⁸ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 14, poz. 89). Pięć zintegrowanych pionowo przedsiębiorstw energetycznych rozbito na 33 zakłady energetyczne zajmujące się handlem i dystrybucją energii elektrycznej, jedno przedsiębiorstwo przesyłowe, 19 elektrowni i 60 elektrociepłowni. Sukcesywnie realizowano program komercjalizacji tych przedsiębiorstw, nadając im status jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.

⁴⁹ S. Poręba, *Koncepcja i problemy tworzenia konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce* [w:] *Konkurencja, regulacja i prywatyzacja sektora elektroenergetycznego*, red. A.T. Szablewski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000, s. 52.

⁵⁰ Mimo licznych w owym czasie pomysłów na konsolidację poziomą, jak zauważa G. Yarrow, brak porozumienia w sprawie nowej struktury w wytwarzaniu byłby potencjalnie korzystniejszy dla rozwoju konkurencji, a konsolidacja mogłaby dokonać się na zasadach rynkowych w ramach nadzoru prowadzonego przez organ antymonopolowy oceniający skutki koncentracji. Wydaje się bowiem, że reforma pionowych i poziomych struktur elektroenergetyki sama w sobie nie jest kluczem do wystąpienia konkurencji, a o wiele ważniejsze wydają się warunki wejścia. Sama struktura ma większe znaczenie dla procesów regulacyjnych. W warunkach skutecznego unbundlingu i struktury bardziej rozbitej występuje większa przejrzystość zachowań oraz dostępność informacji dla celów regulacyjnych (G. Yarrow, *Restrukturyzacja i regulacja energetyki polskiej: próba oceny reform* [w:] *Mechanizmy rynkowe w energetyce i telekomunikacji*, red. A.T. Szablewski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996, s. 88–91).

przyjmuje, sukcesem tego etapu przekształceń był pełny rozdział (*unbundling*) obszarów konkurencyjnych i działalności sieciowej umożliwiający dalsze reformy rynkowe.

Rząd pod naciskiem sił polityczno-społeczno-lobbingowych wycofywał się po kolei z przyjętych wcześniej rozwiązań. Zrezygnowano z redukcji przedsiębiorstw dystrybucyjnych w procesie komercjalizacji tego podsektora prowadzonej na przełomie lat 1992 i 1993. W połowie 1993 r. rząd wycofał się także z uwalniania cen energii z dniem 1 stycznia 1994 r., a pod koniec tego samego roku z wprowadzenia kompleksowych zasad rynkowych.

Zwraca uwagę fakt, że już na najwcześniejszym etapie reform ujawniło się wiele czynników hamujących ich przebieg⁵¹. Przyczyn tego upatrywać należy w silnym konserwatyźmie branży elektroenergetycznej, wyrażającym się w identyfikacji z tradycyjnym modelem, niepewnością, jaka pojawiła się w procesie zmian, oraz brakiem świadomości, że proces ten jest efektem reakcji na zmieniające się warunki funkcjonowania w sektorze oraz w otoczeniu zewnętrznym. Kolejnym czynnikiem stał się brak merytorycznego wsparcia ze strony ekonomistów oraz zaplecza naukowo-badawczego przemysłu elektroenergetycznego. Dominowało przekonanie, że przyczyn reform należy upatrywać tylko w czynnikach natury politycznej (dojście do władzy frakcji liberalnych). Podnoszono również argumenty, zgodne zresztą z prawdą, że nie ma jednoznacznych wniosków dotyczących skuteczności reform. Obawy te wzmocnione zostały przez podkreślanie strategicznego charakteru elektroenergetyki (konsekwencje mikro- i makroekonomiczne złych decyzji), co skutkowało bardzo dużą ostrożnością w przeprowadzaniu reform oraz obawami związanymi ze stosowaniem radykalnych rozwiązań. Dopelnieniem tych zjawisk wydaje się szybka rotacja ekip rządowych oraz zmiany koncepcji rozwiązywania problemów gospodarczych (podejście do kwestii interwencjonizmu).

Główny opór przeciwko wprowadzaniu mechanizmów konkurencji do sektora elektroenergetycznego od początku miał swe źródło w sektorze, a nie wśród odbiorców⁵². Konkurencja oznaczała bowiem konieczność dostosowania do twardych i bardziej wymagających reguł gry rynkowej. Oznaczało to redukcję korzyści i swoistego rodzaju „renty systemowej”⁵³, czy też „renty chaosu”⁵⁴.

Jak zauważa A.T. Szablewski, zagrożenie to dostrzegali niektórzy eksperci już na początku 1992 r. wskazując, że w przypadku tego typu reform niezbędne

⁵¹ A.T. Szablewski, *Koncepcja i problemy...*, s. 44.

⁵² J. Popczyk, *Polska polityka...*, s. 46.

⁵³ *Ibidem*, s. 46.

⁵⁴ Z. Hockuba, *Droga do spontanicznego porządku. Transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

są szybkie i zdecydowane działania⁵⁵. Jak się miało okazać, przebieg reform w pewnym sensie potwierdził zasadność tych obaw. Znalazło to przede wszystkim wyraz w przedłużających się dyskusjach nad kształtem restrukturyzacji podsektora wytwarzania energii elektrycznej i rosnącym oporze w sektorze wobec, zdawało się uzgodnionej, koncepcji restrukturyzacji. Wycofanie się natomiast z założonego, radykalnego programu restrukturyzacji oznaczało osłabienie woli politycznej w zakresie wprowadzania konkurencji do elektroenergetyki.

8.5. REINTEGRACJA PIONOWA

Pojawienie się odmiennej tendencji ukierunkowanej na reintegrację pionową wydaje się mieć związek z planami prywatyzacji na początku lat 90. ubiegłego wieku oraz kontraktami długoterminowymi na produkcję energii elektrycznej zawartymi w latach 1993–2000 przez PSE SA z elektrowniami.

W programach gospodarczych zaplanowano prywatyzację przedsiębiorstw sektora (z wyjątkiem PSE SA). Planując prywatyzację, dostrzegano możliwość wystąpienia procesów konsolidacyjnych, jednak przyjmowano, że będą one przebiegać spontanicznie na warunkach rynkowych po prywatyzacji (tak jak ma to miejsce w pozostałych obszarach gospodarki). Z takiego rozwiązania jednak zrezygnowano. Wśród wielu czynników mających wpływ na zmianę powyższej koncepcji wskazać można przede wszystkim brak przejrzystej i długookresowej polityki regulacyjnej, wprowadzanie *ad hoc* zmian w podatkach (wprowadzenie podatku od infrastruktury sieciowej i bardzo wysokiej akcyzy), wysoką częstotliwość zmian personalnych w resortach odpowiedzialnych za prywatyzację, populistyczne hasła szerzone przez media, będące wyrazem lobbingu różnych grup interesu, a także negatywne doświadczenia wyniesione z prywatyzacji w innych sektorach oraz silne wpływy związków zawodowych⁵⁶.

Jak zauważa A. Dobroczyńska i L. Juchniewicz, oprócz wpisu na listę przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, wdrożenie nowego prawa w zakresie elektroenergetyki „zelektryzowało” zainteresowane strony⁵⁷.

⁵⁵ A.T. Szablewski, *Koncepcja i problemy...*, s. 19.

⁵⁶ A. Pazda, *O reformowaniu sektora elektroenergetycznego*, „Wokół Energetyki”, czerwiec 2005, s. 15.

⁵⁷ Do formalnych przyczyn niepowodzenia prywatyzacji przytoczeni autorzy zaliczają co najmniej dwa istotne fakty. Pierwszy z nich wiąże się z listą przedsiębiorstw państwowych (w tym spółek Skarbu Państwa) o szczególnym znaczeniu dla gospodarki (wpisany na tę listę został sektor elektroenergetyczny), do których prywatyzacji wymagana była akceptacja Rady Ministrów (delegacja ustawowa w tej postaci dla Rady Ministrów pojawiła się po raz pierwszy w Ustawie z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (art. 2a), kolejna w Ustawie z dnia

Prywatyzacja (wiążąca się z głęboką restrukturyzacją) rodziła zagrożenie dla sektora i istniejących w nim grup interesu, w tym szczególnie kadry zarządzającej i załogi. Obie te grupy w pierwszej kolejności stałyby się celem tych procesów ze względu na przerost zatrudnienia. Obroną była argumentacja oparta na gloryfikacji własności państwowej, jako jedynej skutecznej gwarancji dla uzyskania bezpieczeństwa energetycznego, tworząc tym samym podstawy do konsolidacji i odchodzenia od niepopularnej społecznie prywatyzacji. Ponadto pretekstem do zaniechania prywatyzacji stały się zapisy traktatu akcesyjnego oraz dyrektywa w sprawie emisji zanieczyszczeń, a przede wszystkim koszty spełnienia wymagań określonych w tych dokumentach⁵⁸. Towarzystwo temu, jak i innym radykalnym działaniom restrukturyzacyjnym, chaos informacyjny, argumentacja pozbawiona obiektywizmu oraz wywołane tym negatywne emocje społeczne.

Kolejnym ważnym elementem kształtującym sytuację sektora i przebieg dalszych reform były kontrakty długoterminowe. Miały one umożliwić pozyskanie środków na inwestycje w sektorze wytwarzania, a także w powiązaniu z długoterminowymi kontraktami na zakup paliwa dla elektrowni, miały ustabilizować na 15–20 lat część produkcji węgla oraz energii elektrycznej. Kontrakty średnio-terminowe miały objąć pozostałą część produkcji w jednostkach wytwórczych w 80–90% i wiązać produkcję na 5–10 lat. Miały być również powiązane z kontraktami na zakup paliw. Kontrakty krótkoterminowe na rynku natychmiastowym miały objąć pozostałą część produkcji⁵⁹. W latach 1994–1998 zawarto kontrakty długoterminowe na sprzedaż mocy i energii na okres od kilku do ponad dwudziestu lat. Racjonalny w swej istocie proces wsparcia procesów modernizacyjnych elektroenergetyki uległ ostatecznie wypaczeniu⁶⁰. Planowana wcześniej bariera na poziomie 30% mocy objętej kontraktami została przekroczona,

30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (art. 1a)). Oznaczało to odroczenie prywatyzacji w okresie, w którym cieszyła się ona największym poparciem społecznym. Następnie albo nie było chętnych inwestorów (co mogło wiązać się z określonymi uwarunkowaniami w postaci braku stabilności prawa, braku postępów w procesach liberalizacji), albo nie byli oni skłonni płacić żądanych cen.

⁵⁸ Aby zachować potencjał produkcyjny Polski i jednocześnie spełnić wymagania Dyrektywy 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji, szacowano, że konieczne są wydatki na poziomie ok. 40 mld zł (A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Transformacja ustrojowa w polskiej elektroenergetyce. Od pełnego monopolu naturalnego ku pełnej konkurencyjności*, „Biuletyn URE” 2005, nr 6).

⁵⁹ S. Poręba, *op. cit.*, s. 52.

⁶⁰ Kontraktami tymi objęto niemal wszystkich wytwórców (elektrownie systemowe oraz elektrociepłownie). W okresie szczytowej ich realizacji ponad 70% energii sprzedawanej odbiorcom końcowym objęte było kontraktami długoterminowymi. Ich realizacja odbywała się po z góry ustalonych cenach (w postaci określonych algorytmów), zapewniających wytwórcom pełne zabezpieczenie ekonomiczne. Za umowy zawarte przez przedstawicieli branży energetycznej płacili odbiorcy końcowi.

a łączne nakłady inwestycyjne objęte przez kontrakty długoterminowe sięgnęły 20 mld zł. Co istotne, procesowi zawierania tych kontraktów nie towarzyszyły żadne wymogi dla beneficjentów kontraktów, w tym szczególnie żadne wymagania w zakresie działań restrukturyzacyjnych wymuszających obniżkę kosztów. Dodatkowo, jak przyznają przywołani autorzy, można stwierdzić, że analizy ekonomiczne projektowanych przedsięwzięć inwestycyjnych pozostawały dalekie od realizmu i racjonalności ekonomicznej, co z kolei podawało w wątpliwość zasadność cen wyznaczanych na ich podstawie. Kontrakty za sprawą arbitralnie przyjmowanych założeń w zakresie niektórych parametrów ekonomicznych (np. cen węgla), a także uproszczeń i błędów w zastosowanym rachunku efektywnościowym dotyczącym przedsięwzięć modernizacyjnych przeprowadzanych zgodnie z zapisami umów długoterminowych, stały się determinantą cen energii elektrycznej. Odbiorcy w wyniku zawarcia kontraktów zmuszeni zostali płacić więcej zarówno za energię, jak i przesył, co wynikało z ustawowego obowiązku przenoszenia kosztów kontraktów długoterminowych na odbiorców końcowych. W tej sytuacji nie powinno dziwić nieustanne przedstawianie zasadności stosowania kontraktów i posługiwanie się argumentami związanymi z utratą bezpieczeństwa energetycznego czy wymaganiami ochrony środowiska. Była to, jak zauważa J. Popczyk, szczególnie popularna argumentacja⁶¹.

Skutkiem zawarcia kontraktów długoterminowych było ograniczenie rozwoju rynku energii elektrycznej. Znacząca większość energii elektrycznej produkowanej i konsumowanej przez odbiorców sprzedawana była w ramach obrotu obligatoryjnego. Co więcej, jak zauważa T. Kowalak, mimo że występowało formalnoprawne rozdzielenie przedsiębiorstw wytwórczych od przesyłu, to struktura umów długoterminowych integrowała przedsiębiorstwa wokół wspólnej sprawy na tyle skutecznie, by zainteresowane były one pozostawieniem tej sytuacji bez zmian⁶². Naiwnością wydaje się twierdzenie, że w tej sytuacji „siła intelektualna” sektora nie została wykorzystana do tworzenia reguł gry dla niego korzystnych. Jak zauważa T. Kowalak, przykładem takiego „okopania się na pozycjach” jest właśnie historia kontraktów długoterminowych. Formuła ta zapoczątkowana została, gdy rynek funkcjonował w modelu jednego nabywcy, a równocześnie trwały prace nad ustawą – Prawo energetyczne, obejmujące także rozwiązania w zakresie TPA. Dlatego trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że zawierając kontrakty w okresie 1996–1997, nie zdawano sobie sprawy z konsekwencji tych działań. Podobne zarzuty można konstruować w odniesieniu do kontraktów pod-

⁶¹ Zapewnianiu bezpieczeństwa miało służyć: utrzymywanie ogromnych rezerw niewykorzystanych mocy produkcyjnych, istnienie budżetowych dopłat do eksportu energii elektrycznej, ograniczenie funkcjonowania rynku, rezygnacja z dywersyfikacji struktury paliw, pozostawianie przy monokulturze węglowej, a także odwlekanie prywatyzacji energetyki (J. Popczyk, *Bez reformy nie będzie rozwoju*, „Rzeczpospolita”, z 10 kwietnia 1997 r.).

⁶² T. Kowalak, *Quo vadis, sektorze?*, „Biuletyn URE” 2002, nr 1.

pisanych już po wejściu w życie wspomnianej ustawy. Problemy z rozwiązaniem kontraktów przyczyniły się do wzmocnienia stanowiska o konieczności konsolidacji sektora. Koncentracji, będącej inicjatywą oddolną przedsiębiorstw wytwórczych, towarzyszyła argumentacja, że większa siła rynkowa umożliwi obniżkę cen. Nasilenie tego procesu obserwowane było równocześnie z pogłębiającym się realnym zagrożeniem wprowadzenia TPA.

Utworzenie giełdy energii w lipcu 2000 r. nie zmieniło sytuacji rynkowej. Obrót na tym rynku właściwie nie występował. Przyczyną tego stanu były zawarte w latach 1993–1999 przez PSE SA kontrakty długoterminowe na niemal 70% nabywanej energii⁶³. Rozwiązanie takie praktycznie oznaczało faktyczną zgodę na kształtowanie cen energii elektrycznej według formuły: im wyższe koszty, tym wyższa cena sprzedaży. Nie było zatem bodźców do obniżki kosztów, które zawsze można było wliczyć w cenę sprzedawanej energii i przerzucić na nabywcę. Racjonalizacją kosztów inwestycji nie wydawały się też zainteresowane banki kredytujące, co można tłumaczyć faktem, że kredyty były gwarantowane przez Skarb Państwa. Próbowano również rozpocząć proces prywatyzacji. Jednak szczątkowa i niezbyt planowa prywatyzacja nie przyczyniła się do wystąpienia konkurencji.

W opinii L. Habudy w procesie konsolidacji chodziło o swego rodzaju inkorporację rynku i uczynienie go bardziej zarządzalnym w porównaniu ze stanem sprzed integracji⁶⁴. W pionowo skonsolidowanych firmach zmniejszył się nacisk elektroenergetyki na górnictwo, zwiększyły się natomiast możliwości w zakresie dyskryminacji innych dostawców poprzez blokowanie dostępu do sieci. Taka sytuacja, jak zauważa A.T. Szablewski, skutkować mogła tylko większym ryzykiem dla prywatnych inwestorów⁶⁵. Ostatecznie w istniejących uwarunkowaniach brak prywatyzacji powodować mógł słabszą determinację rządzących do zwiększenia skuteczności implementacji prowadzonej polityki energetycznej.

8.6. UWAGI KOŃCOWE

Do zmian w sposobie organizacji i funkcjonowania sektorów elektroenergetycznych na świecie przyczyniło się wiele czynników społecznych, ekonomicznych, politycznych i technologicznych. Skutkowało to procesami reform przebiegającymi w oparciu o paradygmat zmiany państwowej własności i cen-

⁶³ P. Wielgo, *Prąd na giełdę*, „Gazeta Wyborcza”, z 22 czerwca 1999 r.

⁶⁴ Zob. szerzej: L. Habuda, *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 97 i 105.

⁶⁵ A.T. Szablewski, *Krytycznie o konsolidacji*, „Rzeczpospolita”, z 25–26 sierpnia 2001 r.

tralnej organizacji sektorów infrastrukturalnych na własność prywatną, regulację i wprowadzanie mechanizmów rynkowych. Racjonalizacja funkcjonowania sektora miała tym samym zostać oparta na założeniu, że energia elektryczna może zostać potraktowana jak każdy inny towar wymagający optymalnej alokacji. Wytwarzanie energii elektrycznej i obrót nią stanowić miały obszary, w których ceny kształtowane byłyby w wyniku procesu konkurencji rynkowej. Przesył i dystrybucja posiadające cechy monopolu naturalnego poddane miały zostać skutecznej regulacji odpowiedniego organu regulacyjnego.

Mimo wielu problemów, z jakimi spotkała się realizacja reformy (okazało się m.in., że rynki energii elektrycznej muszą być lepiej zaprojektowane i regulowane niż większość innych poddanych deregulacji sektorów), wydaje się, że reformatorzy przede wszystkim niedoszacowali ryzyka politycznego związanego z realizacją reformy w zakresie możliwości kształtowania taryf na poziomie rynkowym umożliwiających pokrycie kosztów, problemami korupcji, patronatu, możliwości oparcia się aktywności grup interesów w warunkach asymetrycznej informacji rynkowej i opozycji ze strony pracowników (związków zawodowych, kadry menedżerskiej) w zakresie redukcji zatrudnienia i wynagrodzeń. Państwo tworząc i realizując politykę reform sektora elektroenergetycznego, zostaje zazwyczaj poddane różnego rodzaju naciskom oraz natrafia na proces manipulacji informacją, w tym jej ukrywanie i zniekształcanie, konieczną dla skutecznej realizacji reform⁶⁶.

Przedstawiona analiza pozwala stwierdzić, że tworzenie konkurencyjnej struktury sektora elektroenergetycznego jest procesem wieloetapowym i długotrwałym. Skuteczna implementacja dobrego programu liberalizacji pozostaje wyzwaniem technicznym, instytucjonalnym i politycznym.

Proces tworzenia sektora elektroenergetycznego w Polsce, jak też późniejszy proces reform, był w znacznej mierze naznaczony spuścizną historyczną systemu opartego na procesie centralnego planowania oraz własności publicznej. Proces transformacji systemowej ukierunkowany na ograniczanie roli państwa w gospodarce przez tworzenie instytucji rynkowych oraz realizowanie procesów prywatyzacji z jednej strony stworzył warunki dla reform sektora elektroenergetycznego, z drugiej strony jednak był w o wiele większym stopniu narażony na niesprawność państwa wzmocnioną przez brak rynkowej tradycji jego funk-

⁶⁶ Por.: T. Jamasb, M. Pollitt, *Electricity Market Liberalisation in the European Union: Review of Progress toward Liberalisation & Integration*, University of Cambridge, CEPR, March 24, 2005; *Private Sector Development in the Electric Power Sector: Joint OED/OEG/OEU Review of the World Bank Group's Assistance in the 1990's*, Operation Evaluation Department, Operations Evaluation Group, Operations Evaluation Unit, OED, July 21, World Bank, Washington, D.C., 2003; P. Joskow, *Introduction to Electricity Sector Liberalization: Lessons Learned from Cross-Country Studies* [w:] *Electricity Market Reform: An International Perspective*, red. F.P. Sioshansi, W. Pfaffenberger, Elsevier 2006.

cjonowania. Z tego względu zasadne wydaje się podtrzymanie stwierdzenia, że uwarunkowania systemowe gospodarki (brak instytucji rynkowych i tym samym odpowiednich bodźców ekonomicznych), skutkujące niską skutecznością działania organów państwowych, wpłynęły również na możliwość skutecznego przeprowadzenia reform w elektroenergetyce.

Okazało się, że aparat państwa podlegający procesowi transformacji systemowej, ze swej istoty obciążony wieloma niesprawnościami w procesie oddziaływania na przebieg procesów gospodarczych, stanął dodatkowo wobec problemów tworzenia reguł prawnych oraz konieczności praktycznej realizacji polityki konkurencji. Został także narażony na oddziaływanie grup interesu chroniących monopolistyczną pozycję opartą na określonym potencjale ekonomicznym. Na tej podstawie zasadne wydaje się podtrzymanie twierdzenia, że realizacja reform w krajach przechodzących transformację pozostaje w swej istocie trudniejsza w porównaniu z krajami rozwiniętymi.

Wśród wielu determinant procesy reform sektora elektroenergetycznego w Polsce na czoło wysuwa się proces integracji ze strukturami Unii Europejskiej i konieczność implementacji rozwiązań zgodnych z kierunkiem rozwoju Wspólnoty i realizowanej w jej ramach polityki gospodarczej. Zasadnicze cele i kierunki polityki realizowanej w Unii znalazły odzwierciedlenie w krajowej doktrynie polityki energetycznej oraz unormowaniach prawnych. Formalnie zrealizowano wymagania określone dyrektywą 2003/54/WE. Nastąpiło wydzielenie operatorów systemów (operatora systemu przesyłowego i operatorów systemów dystrybucyjnych). Zlikwidowano kontrakty długoterminowe ograniczające funkcjonowanie rynku, zniesiono obowiązek zatwierdzania taryf na energię elektryczną przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki dla wszystkich odbiorców z wyjątkiem gospodarstw domowych. Powszechnie wskazuje się jednak, że rynek energii elektrycznej nie działa prawidłowo. Niewielu odbiorców decyduje się na zmianę dostawcy energii elektrycznej ze względu na liczne trudności w przeprowadzeniu tego procesu, a także występuje stosunkowo niewielki obrót na giełdzie energii oraz innych platformach obrotu energią elektryczną.

Mimo założeń programowych oraz unormowań prawnych wiele z zaplanowanych elementów procesu reform, choć bez wątplenia realizowanych, nie zakończono lub zrealizowano nieskutecznie. Nieustannie też poszukuje się nowych, doskonalszych rozwiązań w sposobie organizacji i funkcjonowania sektora elektroenergetycznego, co z kolei daje podstawy do podtrzymania tezy, że jeżeli nawet proces transformacji sektorów elektroenergetycznych nie został zakończony, to z pewnością nie został zaniechany. Mimo braku rozstrzygnięć wielu kwestii i braku rozwiązań wielu problemów wydaje się, że każdy kolejny krok w ramach realizowanej polityki energetycznej pogłębiać będzie proces liberalizacji tych sektorów.