

KINGA CHALECKA

ZMIANY W DZIAŁALNOŚCI SEKTORA ENERGETYCZNEGO W POLSCE

W ostatnich latach coraz większego znaczenia nabiera powiązanie działalności gospodarczej ze środowiskiem przyrodniczym. Wykorzystywanie zasobów energetycznych podczas wszelkiego rodzaju procesów produkcyjnych nie może odbywać się z pominięciem zasad racjonalizacji i oszczędzania zasobów energetycznych. W związku z tym poszczególne kraje, w tym także i Polska, podejmują działania mające na celu poszukiwanie nowych dróg rozwoju dla sektora energetyki. Zmiany zapoczątkowane w Polsce w latach dziewięćdziesiątych dotyczyły przede wszystkim restrukturyzacji sektora energetycznego, a zwłaszcza jego demonopolizacji i prywatyzacji, w celu poprawy konkurencyjności rynku energii.

W artykule przedstawiono podjęte przez kolejne polskie rządy prace nad reformą sektora energetycznego w zakresie ustanowienia spójnego prawa energetycznego oraz dalsze plany rozwoju tego strategicznego sektora. Porównano także prowadzoną politykę energetyczną w Polsce i Unii Europejskiej pod względem stawianych celów i zadań badawczych oraz podmiotów biorących udział w procesie tworzenia tej polityki. Podsumowano również kontynuację prac polskiego rządu z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju.

SEKTOR ENERGETYCZNY W OKRESIE TRANSFORMACJI

W okresie poprzedzającym zmiany ustrojowe w gospodarce polskiej istniał resort energetyki, który koordynował prace pięciu okręgów energetycznych. Okręgi te posiadały status wielozakładowych przedsiębiorstw państwowych, w skład których wchodziły zakłady wytwórcze, dystrybucyjne, remontowe

oraz wykonawstwa sieciowego. Nadrzędnym celem resortu energetycznego było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju. Koniec lat osiemdziesiątych przyniósł istotne zmiany w organizacji resortu energetycznego. Istniejące do tej pory wielozakładowe przedsiębiorstwa zostały przekształcone w samodzielne przedsiębiorstwa państwowe, które podlegały nie jak do tej pory Ministerstwu Energetyki i Energii Atomowej¹, a bezpośrednio Ministerstwu Przemysłu i Handlu. Restrukturyzacja polskiego sektora energetycznego rozpoczęła się na początku lat dziewięćdziesiątych i polegała przede wszystkim na rozdzieleniu działalności pomiędzy trzy podsektory: podsektor dystrybucji (obejmował 33 zakłady energetyczne), podsektor obrotu (przejęciem zajmowały się powstałe w 1990 roku Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., będące własnością Skarbu Państwa) oraz podsektor wytwarzania (składały się nań elektrociepłownie i elektrownie). Komercjalizacja polskiej energetyki została zapoczątkowana w 1993 roku, kiedy to wprowadzono w życie ustawę o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa. Na podstawie tej ustawy została jasno określona rola Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. w przyszłych okresach. Dalsze prace prowadzone nad reformą sektora energetycznego zaowocowały przyjęciem przez Radę Ministrów w drugiej połowie 1996 roku dokumentu „Demonopolizacja i prywatyzacja elektroenergetyki”². Dokument ten, zwany także Białą Księgą, ustalał szczegółowe warunki oraz kierunki prywatyzacji oraz demonopolizacji polskiego sektora energetycznego. Za punkt wyjścia reformy wymienionego sektora przyjęto demonopolizację, a dopiero drugim etapem miała być prywatyzacja polskiej energetyki. Według rządu proces prywatyzacji możliwy byłby do przeprowadzenia dopiero po głębokiej decentralizacji oraz wdrożeniu mechanizmów rynkowych³. Uważano, że w pierwszej kolejności należałoby doprowadzić ceny energii do takiego poziomu, który byłby uzasadniony z ekonomicznego punktu widzenia. Także praktycznie całkowite uzależnienie polskiego sektora energetycznego od węgla sprzyjało reformie prywatyzacyjnej – według Rady Ministrów zmiana własności w energetyce przyspieszyłaby dywersyfikację źródeł energii, a co za tym idzie poprawiłaby bezpieczeństwo energetyczne kraju.

¹ Ministerstwo Energetyki i Energii Atomowej zostało w 1989 roku zlikwidowane.

² *Demonopolizacja i prywatyzacja elektroenergetyki*, dokument Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, Warszawa 1996.

³ *Ibidem*, s. 26.

SEKTOR ENERGETYCZNY W WARUNKACH NOWEGO PRAWA

Efektom prac rządu nad reformą sektora energetycznego było uchwalenie w 1997 roku ustawy – Prawo energetyczne⁴, które stało się prawną wykładnią regulującą:

- zasady kształtowania polityki energetycznej państwa,
- zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii,
- działalność przedsiębiorstw energetycznych.

Zasadnicze cele tej ustawy rozumiane jako „tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględnienia wymogów ochrony środowiska”⁵ wpłynęły na wybór konkurencyjnego modelu rynku energii dla Polski oraz stopniowe wdrażanie mechanizmów rynkowych.

Kwestie polityki energetycznej państwa podlegają Ministrowi Gospodarki, który według ustawy – Prawo energetyczne zobowiązany jest do przygotowania założeń polityki energetycznej oraz nadzorowania jej realizacji, określenia warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię oraz pełnienia nadzoru nad prawidłowym funkcjonowaniem krajowego systemu elektroenergetycznego⁶. Zgodnie z tą ustawą został powołany także Urząd Regulacji Energetyki, który zobowiązany jest sprawować pełną kontrolę nad przedsiębiorstwami energetycznymi, nadawać im koncesję oraz zatwierdzać odpowiednie taryfy dla energii w celu nadzorowania procesu cenotwórczego.

Ustanowienie prawa energetycznego oraz przyjęcie w następnych latach rozporządzeń wykonawczych⁷ nie rozwiązało problemu sektora energetycznego. Istniała nadal potrzeba szczegółowego określenia rynku energii, mechanizmów funkcjonowania, ustalenia segmentów oraz wzajemnych powiązań.

⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997r. – Prawo Energetyczne (tekst jednolity Dz.U. 2002, Nr 136, poz. 1144 z późn. zm. Dz.U. 2004, Nr 91, poz. 875).

⁵ Ibidem, art.1, pkt 2.

⁶ Ibidem, art. 12, pkt 2.

⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 14 lipca 1998r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci gazowych, pokrywania kosztów przyłączenia, obrotu paliwami gazowymi, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci gazowych oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców, Dz.U. 1998, Nr 93, poz. 588; rozporządzenie Ministra Gospodarki z 5 sierpnia 1998r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci ciepłowniczych, pokrywania kosztów przyłączenia, obrotu ciepłem, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców, Dz.U. 1998, Nr 100, poz. 642; rozporządzenie Ministra Go-

Konieczne było także ustalenie istniejących oraz przyszłych szans i zagrożeń dla uczestników sektora energetycznego.

Z początkiem 1999 roku został przyjęty harmonogram zadań dotyczących liberalizacji rynku energii oraz prywatyzacji sektora energetycznego w Polsce. Ministerstwa: Finansów, Skarbu Państwa oraz Gospodarki opracowały projekt, na mocy którego powołano do życia oraz ustalono zasady funkcjonowania giełdy energii oraz wyrażono zgodę na dalsze otwieranie się wymienionego rynku na konkurencję. Efektem tych prac było zawarcie pierwszych kontraktów na rynku energii bez obowiązkowego uczestnictwa Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. Umowy te, przedłożone zarówno do Urzędu Regulacji Energetyki oraz do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta, stanowiły podstawę uchwalonego przez Komitet Ekonomiczny (KE) Rady Ministrów w 1999 r. dokumentu „Rynek energii elektrycznej w Polsce. Zasady Działania i wdrażania rynku energii w Polsce w roku 2000 i latach następnych”⁸. W dokumencie tym, podobnie jak i w następnych⁹ przedstawionych przez KE Rady Ministrów, określone zostały szczegółowe zasady kształtowania się i działania rynku energii w Polsce, jego struktura, etapy oraz harmono-

spodarki z 21 października 1998r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, pokrywania kosztów przyłączenia, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców, Dz.U. 1998, Nr 135, poz. 881; rozporządzenie Ministra Gospodarki z 6 sierpnia 1998r. w sprawie harmonogramu uzyskiwania przez poszczególne grupy odbiorców prawa do korzystania z usług przesyłowych, Dz.U. 1998, Nr 107, poz. 671; rozporządzenie Ministra Gospodarki z 2 lutego 1999r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych oraz zakresu tego obowiązku, Dz.U. 1999, Nr 13, poz. 119; rozporządzenie Ministra Gospodarki z 25 września 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców, Dz.U. 2000, Nr 61, poz. 7; rozporządzenie Ministra Gospodarki z 14 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną, Dz.U. 2000, Nr 85, poz. 957; rozporządzenie Ministra Gospodarki z 15 grudnia 2000 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych oraz zakresu tego obowiązku, Dz.U. 2000, Nr 122, poz. 1336.

⁸ Dokument Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów: Rynek energii elektrycznej w Polsce. Zasady działania i wdrażania rynku energii w Polsce w roku 2000 i latach następnych, Warszawa 1999.

⁹ Dokumenty Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów: Rynek energii elektrycznej w Polsce. Zasady działania rynku energii elektrycznej w Polsce, Warszawa 1999; Rynek energii elektrycznej w Polsce. Działanie rynku hurtowego i detalicznego w roku 2000 i latach następnych, Warszawa 1999.

gram wdrażania rynku energii, zasady prowadzenia i eksploatacji systemu przesyłowego oraz systemów rozdzielczych.

PLANY ROZWOJU SEKTORA ENERGETYCZNEGO

W opracowanym przez OECD raporcie¹⁰ z 2002 r. sektor energetyczny w Polsce ciągle pozostawia wiele do życzenia. Istnieją już co prawda podstawy prawne sprzyjające powstawaniu konkurencji (prawo energetyczne wraz z odpowiednimi rozporządzeniami wykonawczymi), została powołana giełda energii oraz Urząd Regulacji Energetyki, ale problem jest z wprowadzeniem prawdziwej konkurencji na rynek energii. OECD przygotowało kilka istotnych zaleceń mających na celu poprawę dotychczasowej sytuacji.

Po pierwsze, należy konsekwentnie realizować program prywatyzacji polskiego sektora energetycznego, co pozwoli ograniczyć zbyt silną jak do tej pory integrację pionową w sektorze wytwarzania i dystrybucji energii. Po drugie, zalecane jest wdrożenie Systemu Opłat Kompensacyjnych¹¹, co pozwoli rozwiązać problem umów długoterminowych oraz kontraktów wymuszonych. Kolejnym zaleceniem jest utworzenie niezależnego operatora systemu dystrybucyjnego, co pozwoliłoby zmniejszyć istniejącą integrację pionową w podsektorze przesyłu. Należałoby także oddzielić działalność handlową od pozostałych obszarów PSE S.A., tak aby nie mogły ograniczać konkurencji na rynku bilansującym¹². OECD uważało, że konieczne jest dokonanie zmian proporcji pomiędzy cenami energii a opłatami związanymi z przesyłem i dystrybucją oraz proporcji między odbiorcami z sektora przemysłowego i sektora prywatnego. Restrukturyzacja obowiązujących taryf powinna być przeprowadzona jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Ostatnim postulatem było przyjęcie ustalonych instrumentów, które pozwalałyby Urzę-

¹⁰ Raport OECD 2002: OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Poland. From Transition to New Regulatory Challenges – The Postal and Energy Sectors.

¹¹ System Opłat Kompensacyjnych (SOK) umożliwia odejście od modelu rynku jednego nabywcy (do tej pory nabywcą były Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.) do rynku konkurencyjnego. Nastąpiłoby jednakowe traktowanie energii wytworzonej zarówno w jednostkach objętych kontraktami, jak i pozostałych. Zmiany objęłyby nie tylko ilości kupowanej energii, ale także i ceny zakupu. Przyjęcie SOK pozwoliłoby przekształcić kontrakty długoterminowe w kontrakty finansowe, co tym samym zwolniłoby PSE S.A. z dotychczasowego obowiązku zakupu energii kontraktowej.

¹² Rynek bilansujący jest jednym z trzech segmentów rynku energii. Jego celem jest realizacja zawartych przez uczestników umów kupna-sprzedaży energii oraz bilansowanie zapotrzebowania na energię elektryczną.

dowi Regulacji Energetyki w sposób efektywny rozwiązywać problemy wynikające z dostępu osób trzecich na rynek energii. Pozwoliłoby to, wg OECD, na pełne otwarcie rynku energii w 2005 roku. Dla Polski powinien zostać przyjęty model regulowanego dostępu osób trzecich do rynku, tzn. taki, który zapewniałby osobom tym dostęp przy uwzględnieniu warunków technicznych i ekonomicznych.

POLSKI SEKTOR ENERGETYCZNY NA TLE UNII EUROPEJSKIEJ

W związku z tymczasowym zamknięciem obszaru negocjacji z Unią Europejską dotyczącego energii, Polska zobowiązała się przyjąć do wdrożenia prawny dorobek UE w dziedzinie energetyki. Efektem tego było przyjęcie przez Sejm nowelizacji ustawy Prawo energetyczne¹³, uwzględniającej m.in. możliwość pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł energii. Istotnym założeniem warunków integracji Polski z Unią Europejską w sektorze energetycznym było ustalenie otwartego dostępu do rynku energii dla uczestników spoza kraju – w 2003 r. przynajmniej 37% rynku miało zostać przekazane konkurencji międzynarodowej. Zgodnie z programem integracji rola podsektora przesyłu i dystrybucji powinna ulegać wzmocnieniu, świadczeń usług przesyłowych oraz tranzytowych zostanie jasno sprecyzowane, a w kwestii regulacji przedsiębiorstw energetycznych nastąpi pełna harmonizacja. Jak widać udział Polski we wspólnym rynku energii, jako kraju członkowskiego wymagać będzie wiele pracy. Najważniejsze staje się dążenie do pełnej liberalizacji polskiego rynku energii, prywatyzacja polskiego sektora energetycznego, która pozwoli na poprawę konkurencyjności, a także przygotowanie się na pewne ustępstwa, które ze względu na naszą pozycję gospodarczą będą nie do uniknięcia.

Porównując prowadzoną politykę energetyczną w Polsce i Unii Europejskiej, można zauważyć pewne podobieństwa, jak również różnice. Zarówno Polska, jak i UE stawiają podobne cele polityki energetycznej: bezpieczeństwo energetyczne, konkurencyjność oraz dbałość o środowisko, z tym że w naszym kraju bezpieczeństwo energetyczne zajmuje pierwsze miejsce, przed konkurencyjnością, natomiast w UE jest odwrotnie. Jeżeli weźmiemy pod uwagę podmioty biorące udział w procesie tworzenia programu polityki gospodarczej, to w Polsce przeważa strona podaźowa: państwo oraz sektor przemysłowy, stosunkowo niski był udział przedstawicieli strony odbiorców. Z kolei

¹³ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 lipca 2003r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo energetyczne, Dz.U. 2003, Nr 153, poz.1504.

w UE widoczna była strona podaźowa w postaci państwa i sektora przemysłowego, jak i strona popytowa z organizacjami konsumenckimi, samorządami, małymi przedsiębiorcami. Największe różnice pomiędzy Polską a Unią Europejską występują przy określeniu głównych zadań i celów badawczych tworzonego programu. Dla polskiego rządu realizowany projekt miał na celu przygotowanie prognozy energetycznej oraz dokumentu wypełniającego odpowiednie postanowienia prawa energetycznego¹⁴, wraz z uwzględnieniem całości zagadnień procesu przemian rynkowych sektora energetycznego oraz zbudowaniem scenariuszowej, długookresowej prognozy polskiej energetyki. Projekt Unii Europejskiej polegał na zbudowaniu wspólnych ram analizy dotyczącej dynamiki przemian na rynku energii oraz analiz problemów UE w powiązaniu z globalnym rynkiem energii, założeniami z Kioto, uwzględnieniem alternatyw rozwoju energetyki oraz opcji polityki w kontekście uzależnienia od importu paliw. Realizowany program polityki energetycznej miał przyczynić się do rozwoju narzędzi analitycznych i upowszechnić dane oraz uzyskane wyniki. Kluczowym pytaniem stawianym w trakcie tworzenia ram polityki energetycznej było dla Polski: czy i kiedy powiedzie się restrukturyzacja kopalń węgla kamiennego?, a dla UE: jakie technologie mogą zastąpić wycofywane w latach 2017–2030 elektrownie jądrowe? Rząd polski w zależności od odpowiedzi na powyższe pytanie określa powodzenie realizowanej polityki energetycznej kraju.

ZAKOŃCZENIE

Opracowany przez Zespół ds. Polityki Energetycznej dokument „Polityka energetyczna Polski do 2025 roku” „potwierdza zasadność kontynuacji polityki energetycznej, której celem jest:

- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju,
- wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej,
- ochrona środowiska przed negatywnymi skutkami działalności energetycznej, związanej z wytwarzaniem, przesyłaniem i dystrybucją energii i paliw”¹⁵.

Dostrzegając powyższe założenia polityki energetycznej, można stwierdzić, że dotychczasowe cele ujęte w dokumencie „Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku” zostały utrzymane. Polski rząd kontynuuje prace

¹⁴ Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku, projekt dokumentu rządowego, Warszawa 1999.

¹⁵ Dokument rządowy: Polityka energetyczna Polski do 2025 roku, Warszawa, 14 grudnia 2004.

w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju m.in. poprzez restrukturyzację sektora energetycznego, rozwój infrastruktury przesyłu energii w ramach międzynarodowego rynku energii. Problemem pozostaje uzależnienie polskiej energetyki od importu paliw węglowodorowych, tj. gazu ziemnego i ropy naftowej od praktycznie jednego dostawcy¹⁶. Rząd polski prowadzi rozmowy mające na celu poprawę bezpieczeństwa energetycznego kraju, dzięki zwiększonej dywersyfikacji źródeł pochodzenia tych zasobów. Poprawa konkurencyjności polskiego sektora energetycznego dokonywana jest poprzez modernizację organizacyjną i technologiczną przedsiębiorstw. Działania te mają także poprawić jakość energii oraz związanych z nią usług, co spowoduje poprawę sytuacji krajowych odbiorców energii i paliw. Nastąpiło także usprawnienie działań mających na celu ochronę środowiska, czego efektem jest spadek emisji zanieczyszczeń oraz wprowadzenie przez znowelizowane prawo energetyczne obowiązku zakupu przez przedsiębiorstwa energetyczne energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Można zatem stwierdzić, że założenia polityki energetycznej są realizowane, jednak, aby w dalszym ciągu działania te przebiegały sprawnie, należy dokonywać stałego monitoringu oraz zwracać szczególną uwagę na dobór odpowiednich środków i narzędzi do zmieniających się uwarunkowań.

CHANGES IN THE ACTIVITY OF ENERGY SECTOR IN POLAND

SUMMARY

In recent years the connection between business and environment has been increasingly more important. The use of energy resources must take into consideration the principle of rationalization and saving. Therefore, individual countries, such as Poland, undertake actions aimed at seeking new opportunities for development in the power industry.

In this paper the author presents works undertaken in order to reform the energy sector, in particular to introduce a coherent energy law – and further development plan for the power industry in Poland. A comparison of Poland's energy policy to the EU's one is made in respect of goals and research tasks as well as subjects which take part in the creation of this policy. The author also has summed up the continuation of work in the area of assuring energy security in Poland

¹⁶ W 2003 r. Polska importowała 90% ropy naftowej, z czego 94,5 % dostaw pochodziło z Rosji, a pozostała część z regionu Morza Północnego oraz regionu arabskiego. Natomiast import gazu ziemnego stanowi 68% krajowego zapotrzebowania, przy czym najważniejszym dostawcą jest Rosja – 53%, udział importu z innych krajów jest niewielki – Ukraina 8%, Norwegia 4%, Niemcy 3%.