

ROZDZIAŁ 26

REGULACJA A KONKURENCJA NA RYNKU ENERGII ELEKTRYCZNEJ W POLSCE

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach w Polsce, podobnie jak i na obszarze całej Unii Europejskiej kładzie się duży nacisk na promocję konkurencyjności i rozwój mechanizmów rynkowych. Niestety nie wszystkie sektory, podsektory gospodarki funkcjonują na zasadach właściwych dla rynku wolnokonkurencyjnego. Wiele obszarów gospodarki nie jest poddanych mechanizmom rynkowym i działa na zasadach właściwych dla rynku niekonkurencyjnego, tj. monopol bądź oligopol. Przykładem sektora gospodarki, gdzie przedsiębiorstwa działają na rynku zmonopolizowanym jest elektroenergetyka. Owe niedoskonałości rynku widoczne są głównie w podsektorze dystrybucji energii elektrycznej, gdzie zakłady energetyczne na obszarze swojego działania są monopolistami naturalnymi.

Fakt, że monopol charakteryzuje się nieefektywnością, a konsumenci z tego tytułu ponoszą stratę społeczną w literaturze przedmiotu jest obszernie przeanalizowany. Z tegoż powodu oraz dyrektyw Komisji Europejskiej, zmierzających do liberalizacji rynku energii elektrycznej, elektroenergetyka poddawana jest procesom demonopolizacji. Energia elektryczna jest dobrem szczególnym, gdyż nie można jej magazynować oraz dowolnie, w zależności od potrzeb, zmieniać jej podaż. Niezbędna jest ciągłość dostaw energii elektrycznej odbiorcom finalnym po cenach akceptowalnych społecznie. Mając na uwadze bezpieczeństwo elektroenergetyczne państwa, mechanizmy rynkowe w sektorze elektroenergetycznym wprowadzane są powoli i z należytą starannością, a służyć temu ma nadzór państwa nad sektorem. Ten właśnie aspekt jest głównym tematem niniejszego artykułu. W pierwszej części pracy przedstawiona zostanie istota i pojęcie regulacji, następnie w jaki sposób i przy pomocy jakich instrumentów państwo reguluje rynek energii elektrycznej w Polsce, zaś w końcowej części położony zostanie nacisk na skutki polityki regulacyjnej państwa na rozwój konkurencyjności na rynku energii elektrycznej w Polsce.

2. Pojęcie regulacji

Ze zjawiskiem ingerencji państwa w gospodarce, określonych gałęziach przemysłu czy też w działalność danych przedsiębiorstw mamy do czynienia już od najdawniejszych czasów. Już w czasach starożytnych przewijała się kwestia regulacji przez państwo kwestii pracy niewolniczej i własności ziemskiej. W czasach nowożytnych część ekonomistów opowiadała się za ograniczaniem roli państwa w życiu gospodarczym, tj. A. Smith, D. Ricardo czy M. Friedman, inni zaś uznawali konieczność ingerencji państwa w gospodarkę, tj. J.G. Fichte, K. Marks czy J.M. Keynes. Nie mniej jednak wszyscy oni uznawali niezbędność istnienia władz państwowych, które w razie potrzeby winny niwelować niedoskonałości mechanizmu rynkowego.

Obecnie odrzuca się skrajne poglądy głoszące znaczącą, wszechstronną rolę państwa w życiu gospodarczym, a rolę państwa ogranicza się jedynie do niwelowania niekorzystnych skutków mechanizmu rynkowego oraz tworzenia wyspecjalizowanych instytucji regulacyjnych, które prowadzą nadzór nad sektorami o zmonopolizowanej strukturze

rynkowej oraz starają się wprowadzić mechanizmy rynkowe i promować konkurencyjność w możliwie jak największym obszarze gospodarki.

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele różnych pojęć regulacji. Najczęściej definiuje się ją jako całokształt działań podejmowanych przez regulatora w odniesieniu do danego sektora gospodarki.

Zgodnie z definicją A. Kahna regulacja to działania podejmowane przez regulatorów, poprzez bezpośrednie nakazy rządowe, mające na celu określenie głównych aspektów struktury i działalności ekonomicznej przedsiębiorstw użyteczności publicznej. A. Kahn wyróżnia cztery dziedziny regulacji: kontrolę wejścia, kształtowanie poziomu cen, kontrola jakości i warunków świadczenia usług oraz zobowiązanie do obsługi wszystkich klientów pod pewnymi warunkami brzegowymi.¹

Nieco inną definicję regulacji przedstawia G. Stigler. Regulacja jest nabywana przez przemysł i tworzona jest głównie dla korzyści danej gałęzi przemysłu lub grup przemysłu. Dla G. Stiglera regulacja ekonomiczna jest wykorzystywaniem przez państwo „jego prawa do przymusu”. Z tego też względu regulacja może przyjmować dowolną formę, w celu osiągnięcia określonych celów przez przemysł poddawany regulacji, którym ostatecznie jest poprawa jego zyskowności. Stigler identyfikuje cztery podstawowe kategorie instrumentów regulacyjnych w przemyśle: bezpośrednie transfery pieniężne, kontrola wejścia na rynek, polityka promocyjna dóbr komplementarnych i osłabianie pozycji rynkowej dóbr substytucyjnych oraz kontrola cen.² G. Stigler definiując regulację podąża w swoich rozważaniach dalej i w szerszym zakresie aniżeli A. Kahn. Według Stiglera państwo prowadząc politykę regulacyjną w odniesieniu do danych gałęzi przemysłu, uznawanych za tradycyjnie regulowane, czy też prowadząc politykę antymonopolową stosuje nie tylko wspomniane powyżej instrumenty regulacyjne, ale również korzysta z innych narzędzi regulacyjnych, tj. uchwalanie i wprowadzanie w życie regulacji prawnych, interwencjonizm na rynku zasobów naturalnych, czy też bezpośrednie ingerencje państwa w produkcję oraz sprzedaż.

D.F. Spulber tymczasem definiując regulację, analizuje ją z punktu widzenia trzech kierunków ingerencji państwa w gospodarkę. Te obszary interwencjonizmu państwowego, dzięki którym prowadzona jest regulacja to: bezpośrednie interwencje państwa w mechanizm alokacji (np. regulacje cen, zasady i reguły regulacji), wpływanie na decyzje konsumentów (np. podatki, płatności transferowe), ingerowanie w decyzje podejmowane przez przedsiębiorstwa (np. standardy jakościowe, bariery wejścia na rynek, podatki). Spulberg definiuje regulację jako określone reguły albo określone działania podejmowane przez organy rządowe, które oddziałują bezpośrednio na mechanizm alokacji na rynku lub pośrednio poprzez oddziaływanie na decyzje konsumentów i firm od strony popytu i podaży.³

Reasumując przedstawione powyżej definicje regulacji można stwierdzić, iż regulacja to takie działania podejmowane przez władze państwowe bądź instytucje regulacyjne, których celem jest niwelowanie lub naprawianie skutków ubocznych mechanizmu rynkowego oraz stanowienie ram prawnych, które będą usprawniały funkcjonowanie gospodarki. Podstawowym zadaniem regulacji jest zastąpienie przez państwo zasad wolnej konkurencji na rynku poprzez wyspecjalizowane organy regulacyjne oraz stanowienie odpowiednich przepisów prawnych i norm. Jednym z sektorów gospodarki, gdzie stosuje się regulację jest rynek energii elektrycznej, gdzie już od wielu lat mamy do czynienia z monopolem naturalnym. Regulacja stosowana na rynku energii elektrycznej ma z jednej strony wymuszać na przedsiębiorstwach poprawę efektywności działania i jakości dostaw energii, a z drugiej

¹ A.E. Kahn, *The Economics of regulation. Principles and Institutions*, t. I, The MIT Press, Cambridge, London 1991, s. 2-3

² D. F. Spulber, *Regulation and Markets*, The MIT Press, Cambridge 1989, s. 24

³ *Ibidem*, s. 37

strony chronić konsumentów przed nadużywaniem przez przedsiębiorstwa elektroenergetyczne praktyk monopolistycznych.

Mówiąc o regulacji nie można nie wspomnieć o cechach, jakimi winien charakteryzować się dobry system regulacyjny. Winny go charakteryzować następujące cechy:

- być przejrzysty i nieskomplikowany,
- przewidywalny,
- o stałych regułach i zasadach, nie podlegać ciągłym zmianom,
- nie powinien być subiektywny, ale obiektywny i sprawiedliwy wobec wszystkich uczestników, których dotyczy regulacja,
- równoważyć interesy zarówno przedsiębiorstw i odbiorców finalnych,
- system regulacyjny winien zachęcać przedsiębiorstwa do minimalizowania kosztów działalności i jednocześnie skłaniać do ponoszenia nakładów inwestycyjnych, zaś odbiorcom finalnym umożliwiać partycypację w korzyściach, które osiągają przedsiębiorstwa dzięki optymalizacji kosztów działania i zwiększaniu zysków. Partycypacja przez odbiorców finalnych w korzyściach osiągniętych przez przedsiębiorstwa winna przejawiać się w postaci niższych cen dóbr i usług oferowanych przez przedsiębiorstwa na regulowanym rynku,
- winna istnieć niezależna instytucja regulacyjna, która będzie gwarantowała przestrzeganie powyższych reguł oraz w razie potrzeby ingerować, aby eliminować wszelkie zagrożenia dla systemu regulacyjnego i funkcjonowania sektora.

3. Zasady, mechanizmy i narzędzia regulacyjne stosowane na rynku energii elektrycznej w Polsce

Podstawowym aktem prawnym określającym ramy prawne i instytucjonalne na rynku energii elektrycznej w Polsce jest ustawa *Prawo energetyczne*⁴. Ona to stanowi o kształcie sektora elektroenergetycznego, jego rozwoju, kształcie i zasadach regulacji oraz instytucjach odpowiedzialnych za regulację i rozwój tegoż sektora. W odniesieniu do sektora elektroenergetycznego można wyróżnić różne rodzaje regulacji. Ich zbiorcze zestawienie prezentuje tabela 1.

⁴ Ustawa „Prawo Energetyczne” z dnia 10 kwietnia 1997r. (Dz. U. nr 54, poz. 348, z późniejszymi zmianami)

Tabela 1

Regulacja w energetyce według kryterium charakteru regulacji i właściwych jej instrumentów

Charakter regulacji	Regulator	Podstawowe obszary i narzędzia regulacji
Instytucjonalna	Sejm	Ustawa „Prawo energetyczne”
	Minister Skarbu Państwa	Nadzór właścicielski, prywatyzacja
	Minister Gospodarki	Polityka energetyczna, współdziałanie w nadzorze właścicielskim
	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	demonopolizacja
	Instytucje gospodarcze i samorządowe, w tym: Agencja Rynku Energii S.A., Fundacja Poszanowania Energii, Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych, 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	Koncesje, ceny regulowane
Ekonomiczna	Sejm	Subwencje, ulgi inwestycyjne
	Minister Finansów	Przyspieszona amortyzacja
	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	Kary
	Giełda	Ceny giełdowe
Perswazja	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, instytucje pozarządowe	Upowszechnienie wiedzy o technologiach wytwarzania i sposobach konsumpcji energooszczędnych
	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki,	Uzgadnianie projektów planów rozwoju

Źródło: A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski: *Regulacja energetyki w Polsce*, Wydawnictwo „Adam Marszałek”, Toruń 2001, s. 37.

Centralnym organem administracji rządowej, który jednocześnie ma największy wpływ na rynek energii elektrycznej w Polsce jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Prezes URE jest organem niezależnym, a podstawowym celem jego działalności jest równoważenie ekonomicznych interesów przedsiębiorstw elektroenergetycznych i odbiorców energii elektrycznej oraz wspieranie rozwoju konkurencji w omawianym sektorze gospodarki. Prezes URE realizuje wspomniane powyżej cele wykorzystując do tego zestaw odpowiednich narzędzi regulacyjnych, a przede wszystkim koncesjonowanie, taryfowanie, rozstrzyganie sporów, nakładanie kar pieniężnych, kontrola parametrów jakościowych dostaw i obsługi

odbiorców energii elektrycznej, uzgadnianie planów rozwoju przedsiębiorstw, zwalnianie przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia w sytuacji, gdy Prezes URE stwierdzi, że działają one na rynku konkurencyjnym.

Regulację można rozpatrywać w węższym znaczeniu, tj. badając czynności dokonywane przez agencję regulacyjną w odniesieniu do przedsiębiorstw przy pomocy odpowiednich narzędzi regulacyjnych (działania dokonywane przez Prezesa URE), jak również w szerszym znaczeniu, uwzględniając dodatkowo działania w zakresie przekształceń własnościowych w sektorze, przekształceń struktury rynku oraz regulacji antymonopolowej. Mając to na uwadze, analizując wpływ regulacji na konkurencję na rynku energii elektrycznej należy uwzględnić również działania podejmowane przez Ministra Skarbu Państwa oraz ministra właściwego do spraw gospodarki. Nie można tutaj pominąć Komisji Europejskiej, która kreuje konkurencyjność w sektorze elektroenergetycznym poprzez dyrektywy.

Jak wspomniano, analizując wpływ regulacji na konkurencyjność i rozwój mechanizmów rynkowych na rynku energii elektrycznej, nie można pominąć roli jaką wywiera w Polsce Minister Gospodarki i Pracy⁵ oraz Minister Skarbu Państwa. Minister Gospodarki zgodnie z art. 12 ustawy *Prawo energetyczne* jest naczelnym organem administracji rządowej w sprawach polityki energetycznej, a zajmuje się głównie przygotowaniem założeń polityki energetycznej państwa, które następnie stara się zrealizować Prezes URE, tworzeniem programu rozwoju i konsolidacji sektora elektroenergetycznego oraz wydawaniem rozporządzeń (najważniejsze dotyczą taryfowania oraz świadczenia usług przesyłowych). Minister Skarbu Państwa zajmuje się natomiast polityką właścicielską w odniesieniu do omawianego sektora. Głównym zakresem jego działań jest sprawne prowadzenie działań prywatyzacyjnych w podsektorze wytwórczym, a w przyszłości w podsektorze dystrybucji energii elektrycznej.

Należy podkreślić, iż rynek energii elektrycznej jest specyficzny, gdyż przez ostatnie dziesięciolecie mieliśmy tutaj do czynienia z monopolem państwowym. Na początku lat dziewięćdziesiątych z owej scentralizowanej jednostki utworzono trzy podsektory: przesyłu, wytwarzania i dystrybucji, gdzie przedsiębiorstwa skomercjalizowano. Z czasem zaczęły powstawać przedsiębiorstwa obrotu energią elektryczną, a na mocy programu skonstruowanego przez Ministra Gospodarki powstał rynek energii, Giełda Energii oraz Rynek Bilansujący. Obecnie działania Ministra Gospodarki koncentrują się przede wszystkim na procesach konsolidacyjnych w sektorze (dotyczy to wytwarzania i dystrybucji) oraz tworzeniu uregulowań prawnych dla praktycznego wdrożenia zasady TPA⁶ w życie. Tymczasem działania Ministra Skarbu Państwa skupiają się na intensyfikacji procesów prywatyzacyjnych w sektorze elektroenergetycznym, które mają spowodować zróżnicowanie właścicielskie w sektorze, zapewnić dopływ kapitału niezbędnego przedsiębiorstwom do inwestycji oraz poprawić efektywność działania przedsiębiorstw.

Ujmując regulację w węższym znaczeniu, skupiamy się na narzędziach regulacyjnych, z których korzysta Prezes URE. Do promocji konkurencyjności na rynku energii elektrycznej ów regulator wykorzystuje przede wszystkim następujące instrumentarium: koncesje, taryfowanie, kontrola jakości produkcji, kary pieniężne i rozstrzyganie sporów. Poprzez proces koncesjonowania, regulator decyduje o ilości podmiotów na rynku energii elektrycznej oraz barierach wejścia na rynek. Proces taryfowania służy do ochrony odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen energii i dbałości o obniżkę kosztów działalności, zaś zwalniając przedsiębiorstwa elektroenergetyczne z obowiązku przedkładania Prezesowi URE

⁵ W przeciągu ostatnich lat ministerstwo właściwe do spraw gospodarki wielokrotnie zmieniało zakres swoich kompetencji. Dlatego ilekroć będzie mowa o ministrze odpowiedzialnym za sprawy gospodarki, w dalszej części pracy będzie używane określenie Minister Gospodarki.

⁶ Zasada dostępu stron trzecich do sieci (tzw. zasada TPA), polegająca na tym, że narzuca ona na właścicieli sieci elektroenergetycznych obowiązek udostępnienia sieci i instalacji przesyłowych dla innych podmiotów.

taryf do zatwierdzenia, motywuje je do działania na rynku konkurencyjnym. Rozstrzygnięcie spraw spornych i nakładanie kar pieniężnych służy do ochrony odbiorców energii przed nadużywaniem pozycji monopolistycznej przez przedsiębiorstwa oraz pomaga wdrożyć w konkurencję w podsektorze dystrybucji i obrotu poprzez praktyczne wdrożenie zasady TPA w życie.

4. Praktyczne wdrażanie mechanizmów rynkowych i promocja konkurencyjności w sektorze elektroenergetycznym

Jak już wspomniano wcześniej we wdrażaniu mechanizmów rynkowych w sektorze elektroenergetycznym najistotniejszą rolę odgrywają czterej regulatorzy: Minister Skarbu Państwa, Minister Gospodarki, Prezes URE oraz Unia Europejska. Wpływ tych regulatorów w badanym aspekcie zostanie sprowadzony do następujących obszarów: poziom koncentracji rynkowej, zróżnicowania własnościowego przedsiębiorstw, praktycznego wdrożenia zasady dostępu stron trzecich do sieci elektroenergetycznej.

Procesy restrukturyzacyjne w sektorze zaczęły się już w 1990r. kiedy to została rozwiązana scentralizowana jednostka pod jaką funkcjonowała elektroenergetyka tj. Wspólnota Energetyki i Węgla Brunatnego. Na jej bazie zostały utworzone Polskie Sieci Elektroenergetyczne reprezentujące podsektor przesyłu, 33 zakłady energetyczne reprezentujące podsektor dystrybucji oraz podsektor wytwarzania, skupiający elektrownie i elektrociepłownie. Następnie te spółki Skarbu Państwa zostały skomercjalizowane i niektóre z nich poddane prywatyzacji. Ostatnie lata to procesy konsolidacyjne prowadzone w podsektorze wytwarzania i dystrybucji. Procesy te związane są z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej i koniecznością sprostania konkurencji ze strony unijnych koncernów energetycznych, które są znacznie większe i o większych zdolnościach finansowych od polskich przedsiębiorstw.

Tabela 2

Struktura rynku wytwórców energii elektrycznej w Polsce pod względem mocy zainstalowanej i osiągalnej

Lp.	Przedsiębiorstwo	Moc zainstalowana MW	Udział w rynku w %	Moc osiągalna MW	Udział w rynku w %
1.	Grupa BOT S.A.	7981,0	26,49	7444,0	25,57
2.	PKE S.A.	5079,2	16,86	4934,0	16,94
3.	El. Kozienice S.A.	2820,0	9,36	2845,0	9,77
4.	ZEL P.A.K. S.A.	2738,0	9,09	2323,0	7,98
5.	ZEL Dolna Odra	1808,0	6,00	1950,0	6,70
6.	El. Rybnik S.A.	1765,0	5,86	1765,0	6,06
7.	El. Połaniec S.A.	1600,0	5,31	1800,0	6,18
8.	EC Warszawskie S.A.	878,3	2,92	925,0	3,18
9.	ZEL Ostrołęka S.A.	693,5	2,30	675,0	2,32
10.	El. Skawina S.A.	590,0	1,96	575,0	1,97
11.	ZEC w Łodzi S.A.	541,6	1,80	478,5	1,64
12.	EC Kraków S.A.	460,0	1,53	446,0	1,53
13.	ZEC Wrocławskich Kogeneracja S.A.	387,0	1,28	360,0	1,24
14.	ZEC Wybrzeże S.A.	353,1	1,17	340,6	1,17
15.	El. Stalowa Wola S.A.	340,0	1,13	330,0	1,13
16.	ZEC Poznańskich S.A.	275,5	0,91	275,5	0,95
17.	ZEC Bydgoszcz S.A.	262,4	0,87	197,0	0,68

18.	EC Lublin-Wrotków Sp. z.o.o.	231,0	0,77	231,0	0,79
19.	EC Białystok S.A.	173,0	0,57	155,0	0,53
20.	ZEC Bytom S.A.	133,8	0,44	130,0	0,45
21.	EC Gorzów S.A.	127,5	0,42	122,5	0,42
22.	EC Nowa Sarzyna Sp. z.o.o.	112,8	0,37	128,9	0,44
23.	EC Zabrze S.A.	106,0	0,35	98,0	0,34
24.	EC Będzin S.A.	81,5	0,27	77,4	0,27
25.	EC Chorzów S.A.	81,5	0,27	74,5	0,26
26.	EC Elbląg Sp. z.o.o.	49,0	0,16	42,0	0,14
27.	EC Tychy S.A.	40,0	0,13	40,0	0,14
28.	EC Zielona Góra S.A.	23,3	0,08	22,5	0,08
29.	EC Kalisz Piwonice S.A.	8,0	0,03	7,0	0,02
30.	EC małe lokalne	380,5	1,26	325,7	1,12
Wskaźnik HHI			1287,77		1252,58

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Statystyka elektroenergetyki polskiej 2002, ARE, Warszawa 2003, s.70-71.

Pod względem tempa oraz klarowności procesów restrukturyzacyjnych przeprowadzanych w elektroenergetyce, działalność Ministra Gospodarki jako regulatora należy ocenić negatywnie. Oceniając jednakże wpływ regulacji na poziom konkurencji na rynku energii elektrycznej mierzonej stopniem koncentracji rynku, należy stwierdzić, iż działania regulatora w tym obszarze spowodowały, że rynek wytwórców energii można uznać za konkurencyjny. Jak wspomniano wcześniej, w ostatnich latach na rynku wytwórców dochodziło do procesów konsolidacyjnych, jednak mimo to poziom koncentracji mierzony wskaźnikiem HHI jest znacznie poniżej 2500. Warto tutaj podkreślić, że podsektor wytwórczy w Polsce pod względem koncentracji siły rynkowej jest bardzo rozproszony na tle innych państw unijnych, gdzie w wielu przypadkach jeden czy dwa podmioty mają 80-90% udział w rynku. Zupełnie inna sytuacja jest w podsektorze dystrybucji, gdzie w zasadzie mamy do czynienia z monopolem na terenie działania spółek dystrybucyjnych. Jedynym tutaj obszarem, gdzie możemy mówić o konkurencji jest zakup energii elektrycznej przez odbiorców finalnych, którzy korzystają z przywileju zmiany dostawcy energii.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż duże znaczenie w braku silnej koncentracji rynkowej w elektroenergetyce w Polsce odgrywa proces koncesjonowania. Mimo, że koncesja ze swej natury jest barierą wejścia na rynek dla nowych podmiotów, to należy podkreślić, iż podstawowym celem istnienia koncesjonowania na rynku energii elektrycznej jest specyficzny charakter działalności elektroenergetycznej, która cechuje się dużą kapitałochłonnością oraz koniecznością spełnienia wielu wymagań technicznych do sprawnego i bezawaryjnego działania systemu elektroenergetycznego. Prezes URE wydając przedsiębiorstwom koncesje nie tworzył żadnych dodatkowych barier wejścia na rynek dla nowych podmiotów, a działalność elektroenergetyczną mógł w zasadzie podjąć każdy podmiot który spełniał wymagania finansowe, techniczne i proceduralne. Powyższe wnioski potwierdza duża liczba koncesji wydanych przez Prezesa URE.

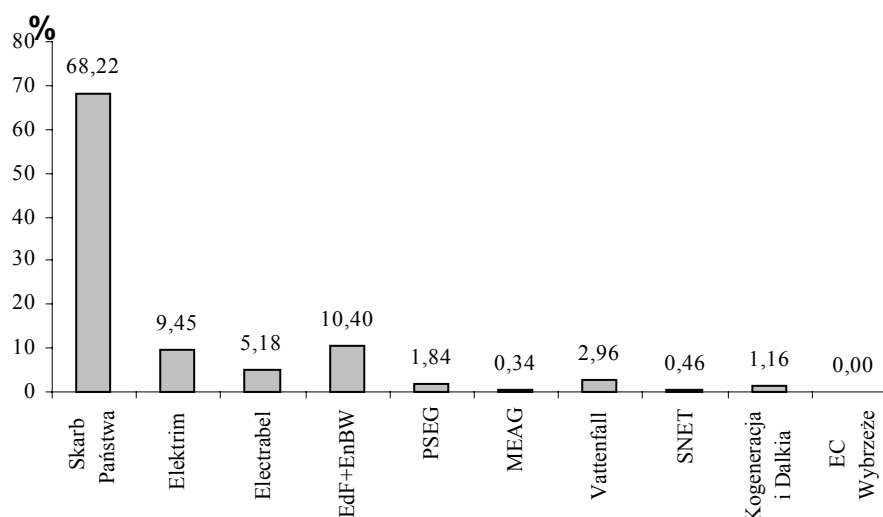
Tabela 3

Koncesje i promesy koncesji wydane przez Prezesa URE według stanu na dzień 31 marca 2005 roku.

Koncesje	Udzielone	Wydane promesy
Wytwarzanie (WEE)	622	42
Przesył i dystrybucja (PEE)	198	4
Obrót (OEE)	294	4
Ogółem	1114	50

Źródło: Strona internetowa URE www.ure.gov.pl.

Analizując wpływ regulatora na poziom konkurencyjności na rynku energii elektrycznej z punktu widzenia zróżnicowania struktury własnościowej, należy się skupić na działaniach prywatyzacyjnych prowadzonych przez Ministra Skarbu Państwa. Warto na wstępie podkreślić, iż są one prowadzone od lat 90-tych. W tym czasie (do 2004 roku) sprywatyzowano jedynie cztery elektrownie na siedemnaście funkcjonujących elektrowni systemowych oraz dziesięć spośród dziewiętnastu elektrociepłowni. W podsektorze dystrybucji prywatyzacja ma być ostatnim etapem reform. Spółki dystrybucyjne mają być prywatyzowane jako ostatnie spośród przedsiębiorstw elektroenergetycznych, dlatego dotąd sprywatyzowano jedynie Górnośląski Zakład Elektroenergetyczny S.A. oraz Stoen S.A. Jak więc można zauważyć działania prywatyzacyjne w elektroenergetyce są prowadzone niezwykle opieszale, dlatego należy stwierdzić, iż regulacja w znikomym stopniu kreuje konkurencyjność sektora elektroenergetycznego poprzez zróżnicowanie struktury własnościowej tej części gospodarki polskiej. Głównym powodem nieskuteczności działań podejmowanych przez Ministra Skarbu Państwa w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw elektroenergetycznych jest czynnik polityczny, tzn. brak stabilnego programu państwa w tym obszarze, ciągle zmiany sposobu prywatyzacji sektora oraz sprzeciw pracowników przedsiębiorstw i „umowy społeczne” podpisywane z pracownikami przy okazji działań konsolidacyjnych i prywatyzacyjnych w elektroenergetyce. Mimo, iż od początku transformacji systemowej w Polsce minęło już piętnaście lat, to elektroenergetyka ciągle jest w większości niesprywatyzowana. Przesył, jako strategiczny z punktu widzenia bezpieczeństwa elektroenergetycznego, pozostanie na stałe w rękach Skarbu Państwa. Tymczasem wytwarzanie energii, będące w zamyśle przeznaczone do szybkiej prywatyzacji, nadal w niemal 70% pozostaje własnością Skarbu Państwa (patrz wykres 1). Trudno więc z punktu widzenia rozproszenia własnościowego mówić o rynku konkurencyjnym w elektroenergetyce.



Wykres 1. Struktura własnościowa podsektora wytwarzania energii elektrycznej w Polsce.
Źródło: opracowanie własne.

Z punktu widzenia odbiorców finalnych konkurencja na rynku energii elektrycznej to przede wszystkim możliwość wyboru dostawcy energii elektrycznej, czyli mówiąc w skrócie możliwość praktycznego korzystania z zasady TPA. Zasada TPA (ang. Third Party Access), czyli zasada dostępu stron trzecich do sieci, nakazuje spółkom sieciowym udostępnianie sieci

elektroenergetycznych i instalacji przesyłowych innym podmiotom. Dzięki temu, odbiorcy finalni energii elektrycznej uzyskują prawo do wyboru dostawcy energii elektrycznej, tym samym mogą oni kupić energię elektryczną u dowolnego dostawcy energii i nie są zobligowani do kupowania energii u miejscowego zakładu energetycznego. Jednakże nie wszyscy odbiorcy mogą już korzystać z przywileju wyboru dostawcy energii. W Polsce przyjęto ośmioletni okres przejściowy na pełne otwarcie rynku energii elektrycznej na konkurencję począwszy od 30 września 1998 roku. Pierwszymi podmiotami, którzy uzyskali prawo korzystania z zasady TPA, byli odbiorcy zużywający rocznie ponad 500 GWh energii elektrycznej. Od początku 2003 roku przedsiębiorstwa energetyczne są zobowiązane zapewniać dostęp do własnych sieci przesyłowych wszystkim podmiotom, które wytwarzają energię na terytorium Unii Europejskiej, zaś zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z 2003 roku⁷ od początku 2004 roku z zasady TPA mogą korzystać odbiorcy zużywający rocznie co najmniej 1 GWh energii, a od 2006 roku wszystkie gospodarstwa domowe uzyskują prawo korzystania z zasady TPA. Warto podkreślić, iż głównym motorem liberalizacji rynku energii elektrycznej w Polsce jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2003/54/EC z 26 czerwca 2003 roku w sprawie wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku energii elektrycznej, która narzuciła na wszystkie rynki państw Unii Europejskiej pełne otwarcie rynku dla przedsiębiorstw od lipca 2004 roku oraz dla gospodarstw domowych od lipca 2007 roku.

Niestety pomimo formalnego swobodnego dostępu do sieci przesyłowych dla przeszło 1,8 miliona odbiorców finalnych, to według danych URE w połowie 2004 roku z możliwości korzystania z zasady TPA skorzystało jedynie 64 odbiorców. Ilość energii elektrycznej, którą zakupili uprawnieni odbiorcy wyniosła jedynie 10 TWh, co stanowiło 9,5% całkowitej energii dostarczanej przez spółki dystrybucyjne wszystkim odbiorcom energii elektrycznej. Główną przyczyną braku powszechnego korzystania z TPA przez odbiorców finalnych są bariery stanowiące przez spółki dystrybucyjne. I właśnie tutaj objawia się wpływ regulatora na rynek, który stara się niwelować niniejsze bariery. Utrudnienia stawiane przez przedsiębiorstwa sieciowe dotyczą regulacji stanowiących w instrukcji ruchu, jak i instrukcji rynku bilansującego. Problem polega na tym, że operatorzy sieci dystrybucyjnej i operator sieci przesyłowej stawiają przed odbiorcami pragnącymi korzystać z TPA niezwykle rygorystyczne wymagania techniczne, polegające na konieczności nabycia bardzo drogich układów pomiarowych oraz dokonywania bardzo dokładnych grafików zamówień energii, których przekroczenie wiąże się z karami w formie wysokich kosztów bilansowania. Możliwość ingerencji Prezesa URE w omawianym obszarze sprowadza się jedynie do rozstrzygania spraw spornych pomiędzy stronami oraz nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorstwa, które jednak są bardzo niskie.

Podsumowując należy stwierdzić, iż wdrażanie mechanizmów rynkowych w elektroenergetyce przebiega niezwykle powoli, jednakże należy podkreślić, że stopień konkurencji na rynku stale wzrasta. Niewątpliwie istotne znaczenie odgrywa tutaj państwo, które stosuje wyspecjalizowaną regulację w odniesieniu do omawianego sektora gospodarki. Wpływ państwa nie ogranicza się tylko do działań typowo regulacyjnych, podejmowanych przez Prezesa URE, ale zakres działań państwa w elektroenergetyce obejmuje także przekształcenia restrukturyzacyjno-konsolidacyjne oraz własnościowe. Niewątpliwie regulacja na polskim rynku energii elektrycznej ma wiele mankamentów i niedociągnięć, ale powoli i z coraz lepszym skutkiem poprawia poziom konkurencyjności na rynku energii elektrycznej.

⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 stycznia 2003r. w sprawie harmonogramu uzyskiwania przez odbiorców prawa do korzystania z usług przesyłowych (Dz. U. Nr 17, poz. 158)

SPIS LITERATURY:

1. Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., Regulacja energetyki w Polsce, Wydawnictwo „Adam Marszałek”, Toruń 2001
2. Kahn A.E., The Economics of regulation. Principles and Institutions, t. I, The MIT Press, Cambridge, London 1991
3. Nagaj R., praca doktorska, Ocena realizacji regulacyjnej funkcji państwa w sektorze elektroenergetycznym, Szczecin 2005
4. Spulber D. F., Regulation and Markets, The MIT Press, Cambridge 1989
5. Statystyka elektroenergetyki polskiej 2002, ARE, Warszawa 2003
6. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 stycznia 2003r. w sprawie harmonogramu uzyskiwania przez odbiorców prawa do korzystania z usług przesyłowych (Dz. U. Nr 17, poz. 158)
7. Ustawa „Prawo Energetyczne” z dnia 10 kwietnia 1997r. (Dz. U. nr 54, poz. 348, z późniejszymi zmianami)