

Praca u podstaw, czyli liberalizacja polskiego rynku energii

Autor: Zofia Janiszewska

(dodatek do Rzeczpospolitej z dnia 20.12.2005 przygotowany przez URE)

Nadanie uprawnień - na dobry początek

Zasada TPA funkcjonuje w polskim porządku prawnym od daty wejścia w życie pierwotnej wersji ustawy – Prawo energetyczne, czyli od początku 1998 roku (choć rozporządzenia wykonawcze umożliwiające faktyczną jej realizację wydane zostały pół roku później). Początkowo uprawnienie do korzystania z prawa wyboru sprzedawcy uzyskali odbiorcy o największym rocznym zużyciu energii, potem z roku na rok grupa uprawnionych powiększała się o kolejnych, coraz mniejszych odbiorców. Nowelizacja prawa energetycznego z marca br. dostosowała harmonogram otwarcia rynku energii elektrycznej i gazu do wymogów Unii Europejskiej. Od 1 lipca 2004 roku prawo wyboru dostawcy uzyskali wszyscy z wyjątkiem gospodarstw domowych, tj. ok. 1,9 mln odbiorców energii elektrycznej i ok. 60 tys. odbiorców gazu. Ostatnia grupa - ok. 13,5 mln odbiorców energii elektrycznej i ok. 6,5 mln odbiorców gazu - dołączy do grona uprawnionych z dniem 1 lipca 2007 r. Tyle, jeśli chodzi o otwieranie rynku za pomocą długopisu i pobożnych życzeń - zarówno sami uprawnieni odbiorcy, jak i ludzie zawodowo zajmujący się rynkiem energii elektrycznej czy gazu, oceniając stopień liberalizacji nie znajdują powodów do zadowolenia.

Liberalizacja, czyli bieg z przeszkodami

Bariery liberalizacji rynku energii są dobrze znane specjalistom. Poważne problemy wiążą się z funkcjonowaniem rynku hurtowego; należą do nich brak rozwiniętej giełdy energii (brak rynku czasu rzeczywistego), związanie znacznej porcji energii obowiązkiem zakupu, techniczne komplikacje uczestniczenia w rynku systemowym.

Inne problemy wynikają z istniejącej struktury podmiotów. Przedsiębiorstwa sieciowe jednocześnie handlujące energią, stanowią przeszkodę w rozwoju działalności niezależnych

spółek obrotu zachowując monopolistyczną niemal pozycję w handlu energią na obszarach wyznaczonych zasięgiem ich sieci. Spółki sieciowe posiadając już tak uprzywilejowaną pozycję prowadzą w ramach jednego podmiotu działalność regulowaną i wolnorynkową. Wykorzystują narzędzia rynkowej gry o klienta oferując upusty od cen zatwierdzonych (przez Prezesa URE) w taryfie.

Kolosalnym utrudnieniem jest też brak lub opóźnienia we wprowadzaniu niezbędnych przepisów, niekiedy „przeregulowanie”, sprzeczne regulacje i niejasności interpretacyjne. Przykładem może być tu brak wyczekiwanych rozporządzeń przesądzających o obowiązującym modelu funkcjonowania systemów elektroenergetycznych i gazowych na poziomie krajowym.

Trudno też wprowadzać stosunki konkurencyjne tam, gdzie dominuje jeden właściciel, a w Polsce udział Skarbu Państwa w sektorze wytwarzania energii elektrycznej wynosi ok. 75%, zaś w sektorze dystrybucji energii ok. 85%. Zapowiadane odłożenie prywatyzacji przedsiębiorstw sektora energetyki jest z tego punktu widzenia wiadomością niezbyt pomyślną.

Kolejne bariery wiążą się z niechęcią do podejmowania ryzyka, tym większą im mniej jest ono rozpoznane i im trudniej jest je oszacować oraz niechęcią wobec nowych rozwiązań oznaczających (zarówno dla przedsiębiorstw energetycznych, jak i dla odbiorców) zasadniczą zmianę - z dotychczasowego biernego wyczekiwania na aktywne poszukiwanie najkorzystniejszych rozwiązań.

Na ten katalog przeszkód nałożyć jeszcze trzeba praktykę działań przedsiębiorstw o dominującej na rynku pozycji, które w wyniku liberalizacji rynku z pewnością stracą część klientów. Jako przykład sztandarowy podać należy praktykę stawiania przez spółki dystrybucyjne wygórowanych wymagań klientom, chcącym zmienić sprzedawcę. Realizacja warunków stawianych przez spółki dystrybucyjne wiąże się na ogół z takim nakładem finansowym lub takim pogorszeniem warunków wykonania umowy dystrybucyjnej, że potencjalne korzyści ze zmiany znikają i odbiorca decyduje się pozostać przy dotychczasowym sprzedawcy.

Najważniejsze jest dobre prawo

Oczekiwania stawiane prawodawcy w pierwszym rzędzie to stabilne ramy prawne, ograniczenie regulacji do niezbędnego minimum oraz wyeliminowanie wewnętrznej sprzeczności przepisów, czyli: dobra jakość prawa.

Prawo tworzy podstawy funkcjonowania rynku determinując byt poszczególnych jego uczestników, ich uprawnienia i obowiązki oraz relacje między nimi. Niestety w zakończonym w kwietniu br. procesie nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne, która miała na celu dostosowanie prawa krajowego do wymogów UE. Parlament zrealizował jedynie część zadania, wprowadzając wprawdzie zapisy dyrektyw unijnych, ale nie odnosząc ich do warunków krajowych i nie wkomponowując w realia funkcjonowania systemów energetycznych. Wskutek tego z ustawy nie wyłoniły się niestety przesłanki modelu rynku energii – ani rynku hurtowego (na poziomie wytwórców) ani detalicznego (z udziałem odbiorców).

Istotnym niedociągnięciem jest brak przyporządkowania obowiązków w zakresie zarządzania danymi pomiarowymi. Zmiana sprzedawcy w praktyce bowiem wymaga równoprawnego dostępu do danych pomiarowych klienta. Najdalej idącym rozwiązaniem jest wprowadzenie niezależnego operatora pomiarów, choć na początek wystarczyłoby wyraźne i jednoznaczne nałożenie obowiązku na operatorów systemów dystrybucyjnych udostępniania danych pomiarowych sprzedawcom z wyboru w określonym trybie i terminie.

Ustawa powinna była także rozszerzyć zakres delegacji do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów: elektroenergetycznego i gazowego o wytyczne dotyczące procedury zmiany sprzedawcy oraz nałożyć obowiązek opracowania przez operatorów systemów dystrybucyjnych jednolitych w skali kraju wzorów umów dystrybucyjnych, podlegających zatwierdzeniu przez Prezesa URE.

Niepokoją także zapisy dotyczące sprzedawcy z urzędu, które nie przewidują trybu postępowania na wypadek konieczności „awaryjnej” sprzedaży energii, tj. w sytuacji, gdy odbiorca z przyczyn od siebie niezależnych utraci dotychczasowego sprzedawcę. Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem byłoby przypisanie tej funkcji na limitowany czas sprzedawcy z urzędu

wyznaczonemu przez Prezesa URE w trybie przewidzianym w ustawie.

Zadanie dla administracji...

W polskiej administracji kluczowy wpływ na kształtowanie relacji w sektorze energetyki mają: Minister Gospodarki (planowanie i realizacja polityki energetycznej, ze szczególnym naciskiem na sprawy bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię oraz wydawanie rozporządzeń o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania sektora energetycznego), Minister Skarbu Państwa (zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego, prywatyzacja i restrukturyzacja przedsiębiorstw), Prezes URE (regulacja gospodarki paliwami i energią oraz promowanie konkurencji) oraz Prezes UOKiK (rozstrzygający w sprawach praktyk ograniczających konkurencję i kontrolujący procesy koncentracji w celu zapobiegania osiągnięciu pozycji dominującej).

Administracji przypisuje się często znacznie większe możliwości działania, aniżeli ma ona w rzeczywistości. Tymczasem pamiętać należy, że jest ona zobowiązana do działania w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, a możliwość kreowania obowiązujących przepisów posiada wyłącznie w zakresie zawartym w delegacji ustawowej. Taka właśnie możliwość - określenia w drodze przepisów rozporządzenia zasad funkcjonowania systemów: elektroenergetycznego i gazowego – otwarta jest przed Ministrem Gospodarki.

O tym, co powinno zostać przesądzone w zapisach rozporządzenia dotyczącego systemu elektroenergetycznego szerzej mówi tekst *„Zmiana sprzedawcy energii elektrycznej przez odbiorców w gospodarstwach domowych, czyli malowanie forda na żółto”*. Podsumowując, rozporządzenie opisywać powinno sposób handlowania energią, wskazywać podmioty i przypisywać im zadania, wprowadzać standardowe wymagania (mogą być one określone jako maksymalne) dotyczące warunków stawianych odbiorcom chcącym zmienić dostawcę oraz ustanawiać proste, nie dyskryminujące i powszechnie obowiązujące procedury związane ze zmianą dostawcy. Najważniejsze jest, żeby przed sformułowaniem zapisów rozporządzenia mieć dobrze ułożony i przemyślany model rynku, który umożliwi realizację celów polityki energetycznej państwa.

Mówiąc o roli administracji warto wspomnieć też o zamiarach likwidacji kontraktów długoterminowych w elektroenergetyce, które zaburzają relacje rynkowe dostarczając wybranym wytwórcom – stronom kontraktu – przychodów w wysokości gwarantowanej i na ogół wyższej niż zrealizowane zostałyby w warunkach rynkowych. Wspomnieć można wyłącznie o zamiarach, bo kilkuletnie wysiłki zmierzające do rozwiązania problemu spełzły, po raz kolejny, na niczym.

Dylematem administracji w tworzeniu rozwiązań dla rynku energii jest odmienne spojrzenie na niektóre problemy reprezentowane przez jej różne agendy. Przykładowo, dyskusja o konsolidacji pionowej przez długi czas różniła zwolenników wdrożenia rozwiązań rynkowych w sektorze energetyki (punkt widzenia Ministra Gospodarki) od zwolenników utworzenia silnego krajowego przedsiębiorstwa energetycznego (perspektywa właściciela – Skarbu Państwa).

...i przedsiębiorców

Wśród przedsiębiorców szczególną rolę ma operator systemu przesyłowego (OSP), który za pomocą Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowych (IRiESP) kreuje nowe obowiązki dla uczestników rynku w zamian za prawo korzystania z oferowanych przez siebie usług. W Urzędzie Regulacji Energetyki toczą się obecnie postępowania w sprawie zatwierdzenia IRiESP (w częściach dotyczących bilansowania i zarządzania ograniczeniami sieciowymi) operatorów systemów przesyłowych gazowego i elektroenergetycznego. Instrukcja operatora gazowego będzie pierwszym dokumentem tego typu w sektorze. O ten dokument, Prezes URE bierze pod uwagę nie tylko zgodność z obowiązującymi przepisami, ale i prorynkowy charakter proponowanych rozwiązań (bo niezależnie od nikłych perspektyw rozwoju konkurencji w sektorze gazowym Prezes URE postuluje, iż zapisy IRiESP nie mogą stanowić dodatkowych barier rozwoju rynku). W projekcie IRiESP operatora elektroenergetycznego pojawia się natomiast nowe rozwiązanie w zakresie grupowego bilansowania odbiorców, zmierzające do urealnienia możliwości swobodnego wyboru sprzedawcy.

Po zatwierdzeniu instrukcji dla operatorów sieci przesyłowych analogiczne instrukcje dla eksploatowanych sieci opracują i przedstawią spółki dystrybucyjne. Do oceny propozycji tych instrukcji zastosowane zostaną podobne kryteria, czyli zgodność z prawem i prorynkowy charakter zapisów.

Jeśli zaś mowa o spółkach dystrybucyjnych, to wspomnieć trzeba o obowiązku rozdzielania działalności sieciowej od handlowej w tych pionowo zintegrowanych przedsiębiorstwach. Do dnia 1 lipca 2007 decyzją Prezesa URE wyznaczeni być mają operatorzy systemów dystrybucyjnych, których działalność ograniczy się wyłącznie do świadczenia usług sieciowych w zakresie dystrybucji energii. Oczekuje się, że rozdzielenie działalności doprowadzi do rzeczywistego rozdzielania interesów obu tych podmiotów i że niezależny operator systemu dystrybucyjnego zapewni równoprawny dostęp do sieci wszystkim sprzedawcom energii. Jeśli tak się stanie, to powstaną znacznie korzystniejsze warunki dla procesu zmiany dostawcy. A jeśli dodatkowo niezależny operator systemu zdecyduje się na realizację programu powszechnego opomiarowania odbiorców energii z wykorzystaniem najnowszych technologicznie urządzeń i systemów informatycznych (program taki realizowany być musi w ciągu kilku lat, tak aby koszty realizacji rozłożone były w czasie) to będziemy musieli uznać siebie samych za skazanych na sukces w urynkowaniu gospodarki.

Mając cel na względzie - trzeba zacząć jeszcze raz

Na zakończenie - niezależnie od wiary czy niewiary w skuteczność mechanizmów konkurencji dla rozwoju rynku energii wskazać należy na potrzebę dyskusji angażującej prawodawców, administrację, przedstawicieli sektora i przedstawicieli odbiorców nad pożądanymi kierunkami zmian na rynkach energii elektrycznej i gazu. Nie ma szans ani na liberalizację rynku energii, ani też na sukcesy w realizacji jakiegokolwiek innego zamierzenia w obszarze polityki energetycznej, jeśli działając we własnych obszarach aktywności nie będziemy mieć na myśli wspólnego celu.

Wydaje się, że w dyskusji tej decydujący głos powinni mieć sami odbiorcy, których korzyść winna być nadrzędnym celem wszystkich działań. Odbiorcy, o których wkrótce przyjdzie (miejmy nadzieję) przedsiębiorcom toczyć konkurencyjną walkę, odbiorcy tym silniejsi im bardziej będą oni świadomi swoich praw i im aktywniej zechcą poszukiwać najlepszego dla siebie rozwiązania w zakresie dostaw energii.