

Zygmunt PARCZEWSKI*

Wybrane zagadnienia z raportu na temat paliw ciekłych^{1,2}

SŁOWA KLUCZOWE: ropa naftowa, paliwa ciekłe, prognozy rozwoju zapasów paliw ciekłych, statystyka publiczna paliw ciekłych, harmonizacja prawa polskiego i Unii Europejskiej w obszarze „energia”, Polska

Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi część większego projektu, którego zadaniem jest udzielenie wsparcia Ministerstwu Gospodarki w procesie dostosowania polskiego ustawodawstwa oraz praktyki postępowania administracyjnego do dorobku prawnego Unii Europejskiej (Acquis Communautaire). Cele obecnie podejmowanych działań są następujące:

- ♦ udzielenie doradztwa MG we wprowadzaniu przepisów Unii Europejskiej oraz IEA, w zakresie dotyczącym magazynowania paliw ciekłych, zabezpieczających ich bieżące dostawy,
- ♦ udzielenie pomocy technicznej przy powoływaniu instytucji odpowiedzialnej za kontrolę rynku paliw ciekłych oraz koordynację działań w przypadku wystąpienia zakłóceń na rynku

* Dr inż. — Badania Systemowe „EnergSys” Sp. z o.o., Warszawa. Autorem rozdziału 6 jest dr inż. Witold Weil — doradca Zarządu Agencji Rynku Energii SA, Warszawa.

Recenzował prof. dr hab. inż. Roman NEY

¹ Artykuł powstał na podstawie raportu opracowanego w ramach programu PHARE finansowanego przez Komisję Europejską — projekt PL 9707-01-04-0001 „Wsparcie dla Ministerstwa Gospodarki we wdrażaniu aquis”. Raport był realizowany przez autorów współpracujących z firmą IMC Consulting Ltd. w okresie styczeń—lipiec 2000 r. Pełny tekst raportu złożony został do Ministerstwa Gospodarki w lipcu 2000 r.

² Artykuł ma charakter dyskusyjny. Jest to jedna z możliwych propozycji, z którą warto się zapoznać (przyj. red.).

paliw ciekłych. Instytucję tę nazwano — Krajowym Komitetem Anty kryzysowym ds. paliw ciekłych (tzw. polskie NESO — ang. National Emergency Sharing Organisation).

Od roku 1994 rząd Rzeczypospolitej Polskiej wyrażał wolę przystąpienia do Międzynarodowej Agencji Energii (IEA) i aktywnie dążył do realizacji tego celu, prowadząc jednocześnie negocjacje w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej (EU). W dziedzinie wymaganych działań przygotowujących do reagowania w sytuacji zagrożenia dostaw paliw zasady Unii Europejskiej oraz IEA są niemal identyczne jeśli chodzi o kwestie magazynowania zapasów obowiązkowych paliw. Ponadto Państwa Członkowskie EU uczestniczą we wspólnych mechanizmach przeciwdziałania kryzysowi dostaw paliw ustanowionych przez IEA.

Polska osiągnęła już znaczny postęp w dziedzinie dostosowania do owych wymogów. Zespół przedstawicieli IEA, po wizycie kontrolnej przeprowadzonej w październiku 1999 r., przekazał rządowi polskiemu pozytywną opinię na temat postępu prac nad stworzeniem szczegółowego planu realizacji różnorodnych działań, dostosowanych do wymagań IEA. Celem tego projektu jest m.in. określenie możliwie szczegółowego programu dostosowania krajowej gospodarki zapasami ciekłymi, w tym koncepcji (ścieżki) dojścia do 90-dniowej wielkości zapasów, najpóźniej z końcem 2005 r.

W niniejszym raporcie, podsumowującym 6-miesięczny okres realizacji modułu 04 projektu, omówione zostały następujące zagadnienia:

- ◆ analiza wymogów Unii Europejskiej oraz IEA dotyczących magazynowania paliw,
- ◆ ocena krajowego systemu sprawozdawczości statystycznej oraz charakterystyka obecnego stanu polskich zapasów bezpieczeństwa paliw ciekłych,
- ◆ przegląd i ocena polskiego ustawodawstwa obowiązującego w tej dziedzinie,
- ◆ koncepcja osiągnięcia zwiększonych zapasów paliw ciekłych, do poziomu wymaganego przez Unię Europejską oraz IEA,
- ◆ omówienie propozycji struktury organizacyjnej polskiego NESO, instytucji odpowiedzialnej za podejmowanie działań w sytuacjach zagrożenia dostaw paliw ciekłych,
- ◆ uzasadnienie konieczności opracowania projektu całkowicie nowej ustawy o zapasach obowiązkowych paliw ciekłych, wraz z załączonym projektem ustawy (wersja z dnia 10 lipca 2000 r.), powołującej do życia Krajowy Komitet Anty kryzysowy ds. paliw ciekłych, oraz z załączonymi projektami 3 rozporządzeń wykonawczych do ustawy,
- ◆ propozycja sposobu osiągnięcia postępu w przygotowaniach do uzyskania członkostwa w IEA.

Układ raportu odzwierciedla układ treści TOR (zakresu wymagań projektu). W TOR sprecyzowano (por. rozdz. 7.4.1 TOR), że wymaganymi produktami realizacji projektu winny być:

a) proponowane rozwiązania dotyczące rozbudowy zapasów paliw, zgodnie z wymaganiami EU i IEA, włączając w to projekty nowych regulacji prawnych i/lub poprawek do już obowiązujących;

b) proponowana ścieżka osiągnięcia wymaganego wolumenu zapasów paliw ciekłych, biorąca pod uwagę realne możliwości jej wdrożenia, także pod kątem możliwych nakładów finansowych, niezbędnych na budowę pojemności magazynowych oraz zwiększenie wolumenu zakupów ropy i paliw;

c) opracowanie projektu decyzji o powołaniu, usytuowaniu w strukturze organów władzy państwowej oraz zadaniach, kompetencjach i sposobie zorganizowania instytucji (tzw. polskie NESO) odpowiedzialnej za zarządzanie obowiązkowymi zapasami paliw ciekłych;

d) zaproponowanie procedur dostosowania krajowego systemu statystyki do wymagań EU i IEA;

e) oszacowanie kosztów rozbudowy zapasów obowiązkowych, uwzględniając budowę pojemności magazynowych, zakup dodatkowych ilości ropy i paliw w celu zwiększenia wolumenu zapasów oraz kosztów ich utrzymywania i odnawiania (rotacji);

f) opracowanie projektu wniosku (memorandum) rządu polskiego o członkostwo w IEA.

Biorąc powyższe wymagania pod uwagę, stwierdzamy z pełną odpowiedzialnością, że zawartość niniejszego raportu odpowiada w pełni tym wymaganiom. I tak:

a) raport zawiera projekt ustawy o zapasach obowiązkowych paliw ciekłych (wersja z dnia 10 lipca br.), w maksymalnym stopniu zgodny z wymaganiami dyrektyw Unii Europejskiej oraz z postanowieniami Międzynarodowego Programu Energii (IEP), porozumienia podlegającego ratyfikacji przez każdy kraj aspirujący do członkostwa w Międzynarodowej Agencji Energii (IEA).; szersze omówienie tych zagadnień zawarto w rozdziale 3 raportu;

b) produkty wymienione w punktach „b” i „e” zostały łącznie zaprezentowane w rozdziale 5 raportu, w którym przeanalizowano kilka różnych wariantów ścieżki dojścia do wymaganego poziomu zapasów 90-dniowych oraz związanym z tym kosztom rozbudowy zapasów (inwestycje zbiornikowe, zakup ropy i paliw, koszty utrzymywania w tym rotacji — zapasów);

c) powołanie instytucji typu NESO, którą nazwano Krajowym Komitetem Antykrzysowym ds. paliw ciekłych (KKA), następuje zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem, na mocy postanowień ustawowych. Także zasady funkcjonowania oraz zakres kompetencji i odpowiedzialności KKA muszą mieć umocowania ustawowe. Zanim zdecydowaliśmy o wyborze wzorca zarządzania zapasami, przeprowadziliśmy dość rozległe studia porównawcze, których efekty prezentuje rozdział 6 raportu;

d) zadanie polegające na dostosowaniu krajowej statystyki do zgodności z regułami EU/IEA zostało obszernie omówione w rozdziale 2 raportu, zaś stosowane algorytmy obliczeniowe zaprezentowano w załącznikach 3A i B³. Po konsultacjach ze specjalistami z Agencji Rynku Energii SA (ARE) oceniamy, że system ten (tzw. formularze RAF-2) jest zgodny z wymaganiami EU/IEA;

e) omówienie istotnych elementów i procedur postępowania przy opracowywaniu projektu wniosku o członkostwo Polski w IEA zawiera rozdział 7 raportu. Zadanie to jednakże nie mogło zostać przez nas w pełni wykonane stosownie do zapisów TOR, gdyż ma ono charakter bardziej dyplomatyczno-polityczny aniżeli ekspercki. Dlatego też większy nacisk położyliśmy na opis procedur postępowania (wzorowany na przykładzie Republiki Czech, przyjętej do IEA kilka miesięcy temu) oraz zasadnicze wymagania, które Polska będzie musiała spełnić, aby zostać członkiem IEA. Do tych zasadniczych zadań należą przede wszystkim warunki i kryteria jakie zostały przez nas opisane i/ lub zaprojektowane (np. w projekcie ustawy o zapasach) w trakcie realizacji niniejszego projektu.

W kolejnych rozdziałach raportu prezentowane są wspomniane powyżej zagadnienia, przy czym — dla wygody czytelnika — zachowaliśmy układ raportu zgodny z przyjętym w raporcie I fazy prac.

³ Załączniki powoływane w artykule, ze względu na skrótowy charakter pracy, nie zostały tu zamieszczone. Pełna ich wersja załączona została natomiast do raportu złożonego w Ministerstwie Gospodarki.

Obecny raport został uzupełniony oraz rozbudowany o:

- ◆ rozdział 3.4., w którym opisujemy i uzasadniamy podstawowe cechy opracowanego przez nas projektu ustawy o zapasach obowiązkowych,
- ◆ zmieniony i istotnie poszerzony rozdział 5, zawierający proponowaną ścieżkę osiągnięcia wymaganego poziomu zapasów, wraz z oszacowaniem kosztów ich rozbudowy,
- ◆ rozdział 7, zawierający omówienie istotnych elementów i procedur towarzyszących procesowi ubiegania się o członkostwo Polski w IEA,
- ◆ poszerzono i uaktualniono rozdział 8, podsumowujący całość wyników projektu.

Chcielibyśmy wspomnieć, że przy formułowaniu ostatecznej treści raportu wykorzystaliśmy kilka wskazówek i spostrzeżeń zawartych w opinii dra Sauter-Servaesa, recenzenta raportu etapowego z niemieckiej firmy konsultingowej DECON. Także wykorzystaliśmy kilka merytorycznych uwag wniesionych przez uczestników roboczego spotkania poświęconego dyskusji nad wstępną wersją projektu ustawy o zapasach, które odbyło się 19 czerwca 2000 r. w Ministerstwie Gospodarki.

1. Analiza wymogów Unii Europejskiej oraz Międzynarodowej Agencji Energii

Istnieją zasadniczo dwa elementy składowe, występujące zarówno w przepisach Unii Europejskiej, jak i IEA. Są to:

- ◆ zasady dotyczące utrzymywania fizycznych kwot zapasów obowiązkowych paliw,
- ◆ instytucjonalne i prawne procedury oraz struktury reagowania w sytuacjach kryzysu w dostawie paliw.

Zagadnienia te zostaną omówione kolejno w dwu następnych rozdziałach.

1.1. Warunki dotyczące utrzymywania fizycznych wielkości zapasów obowiązkowych

W tym zakresie zasady ustanowione przez IEA różnią się istotnie od zasad obowiązujących w Unii Europejskiej.

Jednakże w odniesieniu do Polski różnice te nie są znaczące, ze względu na praktycznie nieznaczące krajowe wydobycie ropy naftowej (poniżej 2% rocznej konsumpcji). Jako pierwsze omówione zostaną zasady Unii Europejskiej, jako że praktycznie obejmują one prawie w całości zasady obowiązujące w IEA, a także ponieważ są one bardziej złożone formalnie. Różnice w zasadach stosowanych przez IEA omówione zostaną w następnym podrozdziale.

1.1.1. Dyrektywa Unii Europejskiej 98/93/EC

Dyrektywa 98/93/EC, która została ustanowiona w grudniu 1998 r. i nabrała mocy prawnej od 1 stycznia 2000 r., stanowi obowiązujące prawo Unii Europejskiej dotyczące utrzymywania

zapasów paliw ciekłych. Dyrektywa ta istotnie nowelizuje uprzednio obowiązującą Dyrektywę nr 68/414/EEC. Tym niemniej pewne przepisy starszej dyrektywy, z roku 1968, wciąż obowiązują. W związku z powyższym, w pracach analitycznych wykorzystano opracowany przez nas ujednolicony tekst na bazie obu dyrektyw.

Niniejszy przegląd stanowi jedynie podsumowanie głównych przepisów Dyrektywy, istotnych z punktu widzenia celów niniejszego projektu. Ominięto tu niektóre aspekty administracyjne oraz niektóre kwestie szczegółowe, mające charakter formalny (pełny tekst ujednoliconej Dyrektywy prezentuje załącznik nr 4 do raportu). Dla wygody czytelnika wyjaśniamy, że oznaczenia podane w nawiasach, na końcu akapitu, wskazują na odpowiednie artykuły obowiązującej, ujednoliconej Dyrektywy.

Kluczowym elementem Dyrektywy jest nałożenie na państwo członkowskie wymogu magazynowania „zapasów na co najmniej dziewięćdziesiąt dni przeciętnego krajowego zużycia, w poprzednim roku kalendarzowym”, określonego zestawu produktów naftowych. Przepisy zezwalają państwom członkowskim na możliwość obniżenia zapasów końcowych produktów, pod warunkiem, że mogą one być wytwarzane w krajowych rafineriach i z rodzimych źródeł ropy naftowej. Obniżka ta może wynieść nie więcej niż 25% poziomu ogólnego zużycia tych produktów. W dyrektywie zdefiniowano trzy grupy produktów naftowych objętych obowiązkiem magazynowania, a to:

- ◆ benzyny silnikowe i paliwa lotnicze (w tym paliwo odrzutowe na bazie benzyn),
- ◆ paliwa do silników wysokoprężnych (olej napędowy, lekki olej opałowy, nafty oraz paliwa odrzutowe naftowe),
- ◆ oleje opałowe (średnie i ciężkie — bez bunkru morskiego).

Paliwa zabunkrowane na statkach morskich zostały wyłączone z obliczeń statystycznych (art. 1 i 2 dyrektywy).

Nie ustanowiono dodatkowych specjalnych wymagań w stosunku do fizycznej postaci magazynowania paliw, ale wyraźnie stwierdzono, że „muszą one pozostawać do pełnej dyspozycji Państw Członkowskich” i muszą istnieć umocowania prawne, umożliwiające ich bezwarunkowe wykorzystanie w sytuacji kryzysowej. Poza okresami wyjątkowymi, konieczne jest zastosowanie procedur umożliwiających stałe kontrolowanie i określanie poziomu zapasów obowiązkowych. Procedury zastosowane w celu utrzymania właściwego poziomu zapasów muszą być równoprawne i nie mogą prowadzić do dyskryminacji żadnego państwa członkowskiego. Państwa muszą dysponować informacjami na temat kosztów utrzymania zapasów i muszą je ujawniać „zainteresowanym stronom” (innym państwom członkowskim). Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o ustanowieniu specjalnej agencji do spraw utrzymywania zapasów paliw oraz, że agencja taka może wspólnie utrzymywać zapasy dla innych państw członkowskich (art. 3 dyrektywy).

Dyrektywa wyznacza szczegółowe wymagania w stosunku do formularzy i sprawozdań statystycznych, zarówno w odniesieniu do ich treści, jak i terminów przekazywania do Komisji Europejskiej. Odnoszą się one zarówno do faktycznych zapasów produktów, jak i do sposobu traktowania zapasów ropy naftowej w stosunku do poszczególnych produktów końcowych. Zagadnienia te zostały szczegółowo omówione w rozdziale 2, uzupełnionym dodatkowo o ocenę aktualnej sytuacji w zakresie zapasów w Polsce (art. 4 i 5 dyrektywy).

Dyrektywa EU nie precyzuje fizycznych metod przechowywania zapasów paliw, wyznacza ona jednak stosunkowo dokładnie sposoby magazynowania paliw ciekłych, które warunkują za-

liczenie lub niezaliczenie danej pozycji do sumarycznego poziomu zapasów bezpieczeństwa. Szczegółowe elementy składowe zapasów bezpieczeństwa oraz obowiązkowe wyłączenia z tych kalkulacji zawiera synteza porównawcza prezentowana w rozdziale 5 raportu.

Dyrektywa zezwala na magazynowanie zapasów na terenie innego państwa członkowskiego, stawia jednak szczegółowe wymagania dotyczące formy porozumień prawnych wiążących takie rezerwy z państwem członkowskim, na rzecz którego są utrzymywane (art. 6.2 dyrektywy).

Dyrektywa stwierdza, że państwa członkowskie muszą stosować procedury pozwalające na weryfikację istnienia rezerw, ich kontrolowania oraz umożliwiające nakładanie odpowiednich kar za złamanie wymogów dotyczących magazynowania paliw (art. 6b dyrektywy).

1.1.2. Przepisy Międzynarodowej Agencji Energii (IEA)

Przepisy Międzynarodowej Agencji Energii różnią się od przepisów Unii Europejskiej w następujących zasadniczych elementach:

- ◆ bazą odniesienia w przepisach IEA jest roczny import netto paliw ciekłych, a nie roczne zużycie jak w dyrektywie EU,
- ◆ dotyczą jedynie ropy naftowej i jej produktów, obliczanych według specjalnych, jednolitych przeliczników (zał. 3A i B),
- ◆ pozwalają na wyższą substytucję produktami własnej produkcji rafinerii.

Z powyższego krótkiego przeglądu wynika, że zapewnienie zgodności przepisów polskich z postanowieniami Dyrektywy EU będzie w dużym stopniu zapewniało zgodność z wymaganiami IEA, ponieważ produkcja ropy naftowej w Polsce jest bardzo niewielka.

1.2. Środki reagowania w sytuacjach kryzysowych dostawy paliw ciekłych

Kraje należące do Międzynarodowej Agencji Energii ustanowiły w 1974 r. Międzynarodowy Program Energii (IEP), który od tego momentu stanowi dla nich podstawę programów reagowania w sytuacjach wyjątkowych. Wszystkie kraje pragnące wstąpić do IEA muszą podpisać wspomniane porozumienie oraz wykazać, iż są one przygotowane do jego realizacji. Od momentu podpisania dokumentu przez 16 państw, do programu przyłączyło się 7 dalszych państw, mianowicie Australia, Finlandia, Francja, Grecja, Węgry, Nowa Zelandia i Portugalia. Norwegia jest członkiem porozumienia na specjalnych zasadach. W jego pracach ma udział także Komisja Europejska.

Międzynarodowy Program Energii (IEP) jest dokumentem bardzo obszernym i zawiera wiele kwestii nie związanych z niniejszym projektem, szczególnie w odniesieniu do szczegółów dotyczących tego, kiedy i jak mają być uaktywniane procedury wyjątkowe, ustanowienie międzynarodowego systemu wymiany informacji oraz porozumienie dotyczące rozwoju alternatywnych źródeł energii. Do niniejszego projektu odnoszą się dwa ogólne przepisy IEP:

1. Państwa członkowskie zobowiązane są do magazynowania zapasów przeznaczonych do wykorzystania w sytuacjach wyjątkowych zgodnie z wyszczególnionymi w IEP zasadami. Jak wcześniej wspomniano, jest to zasadniczo zgodne z Dyrektywą Unii Europejskiej. Zapasy te sta-

nowią część tzw. „działań i zapasów w sytuacjach zagrożenia dostaw paliw”, do których zaliczane są także możliwości alternatywnego wykorzystania paliw oraz dodatkowej produkcji paliw z własnego wydobycia ropy.

Kwestie te nie odnoszą się do Polski, ponieważ praktycznie nie posiada ona własnego wydobycia ropy. W odniesieniu do pierwszego przypadku, ze względu na szerokie zastosowanie węgla jako paliwa pierwotnego do produkcji elektryczności i ciepła, Polska nie posiada dużych możliwości substytuowania paliw ciekłych węglem, w sytuacjach wyjątkowych. W tej sytuacji, w odniesieniu do Polski proponuje się interpretowanie „działań i środków w sytuacjach zagrożenia dostaw paliw” ustanowionych w IEP wyłącznie jako utrzymywania stosownych zapasów paliw ciekłych.

2. Państwa członkowskie są również zobowiązane do zastosowania programu ograniczenia popytu przez odbiorców w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej. Program ten nie jest wyraźnie sprecyzowany. Poszczególne państwa odpowiedzialne są za wypracowanie własnego programu dostosowanego do krajowej gospodarki energetycznej. W ogólny sposób, program taki określony jest potrzebą podjęcia stosownych działań ograniczających, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo zmniejszenia dostaw paliw o co najmniej 7% poziomu normalnej konsumpcji. Wtedy należy zastosować środki ograniczające popyt o 7%. Jeżeli spodziewane jest zmniejszenie dostaw paliw o co najmniej 12% rocznej konsumpcji, wtedy należy zastosować wyższy poziom środków ograniczania popytu, zdolnych do ograniczenia popytu o 10%, w stosunku do zużycia w warunkach normalnych.

Zgodnie z wymogami Stałej Grupy do spraw Reagowania w Sytuacjach Kryzysowych ustanowionej na podstawie IEP, konieczne jest przeprowadzanie regularnych przeglądów i werbalnych ćwiczeń, weryfikujących skuteczność programów ograniczania popytu. W październiku 1999 r. przeprowadzono już jeden tego rodzaju przegląd, dotyczący oceny sytuacji w Polsce.

Przepisy dotyczące wymaganych stanów zapasów bezpieczeństwa w sytuacjach zagrożenia dostaw paliw stanowią główną część niniejszego sprawozdania. Ustanowienie programu ograniczania popytu nie zostało wyraźnie ujęte w Zakresie wymagań (TOR) projektu, lecz zostało wyraźnie zasygnalizowane przez przedstawicieli Beneficjenta w trakcie konsultacji roboczych, jakie miały miejsce w okresie wykonywania I fazy prac. Zagadnienie to, stanowiąc naszym zdaniem dodatkowy nakład pracy, zostanie jednakże — ze względu na wagę sprawy oraz wyrażoną prośbę Beneficjenta — wstępnie przeanalizowane w ramach II fazy prac projektu.

2. Przegląd systemu statystyki publicznej w zakresie zapasów paliw ciekłych

2.1. Ocena istniejącego w Polsce systemu informacji o stanie zapasów w kontekście wymagań EU i IEA

Tworzenie pierwszych elementów systemu informacji o stanie zapasów paliw ciekłych w Polsce rozpoczęło się w roku 1996, w związku z wyrażeniem przez władze polskie woli przystąpienia do Międzynarodowej Agencji Energii (IEA). Wcześniej informacja o stanie zapa-

sów, pochodząca ze źródeł statystycznych, nie była w żaden systematyczny sposób przetwarzana ani analizowana.

W ślad za wyrażeniem przez władze polskie woli przystąpienia do IEA, Agencja podjęła próbę oceny stanu zapasów bezpieczeństwa w Polsce. Wielkość tych zapasów oraz związane z nimi procedury przygotowań do ewentualnych kryzysów naftowych należą bowiem do głównych kryteriów oceny zdolności kraju do udźwignięcia obowiązków członka IEA. Na początku roku 1996 Dział Statystyki IEA zwrócił się do ówczesnego Centrum Informatyki Energetyki (obecnie Agencja Rynku Energii SA) z prośbą o przesyłanie w cyklu co najmniej kwartalnym informacji o stanie zapasów, w sposób zgodny z metodyką IEA. Metodyka ta zakłada, jak opisano w ramach rozdziału 2.2, wyraźne wyodrębnienie zapasów gromadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego kraju, a także przetwarzanie danych o zapasach według precyzyjnego algorytmu obliczeniowego, którego celem jest uzyskanie danych spełniających wymogi IEA oraz porównywalnych w skali międzynarodowej.

Dane faktycznie przesyłane były przez stronę polską do IEA od początku roku 1996, choć stopień ich dokładności i metodologicznej poprawności pozostawiał wiele do życzenia praktycznie aż do połowy 1999 r. Możliwość uzyskania poprawnych i dokładnych danych ograniczona była przez szereg słabości, które opisano poniżej.

1. Informacje o produkcji, obrotach i zapasach wszystkich paliw i nośników energii zbierane były od podmiotów gospodarczych za pomocą jednolitego kwestionariusza G-02, który z racji swej uniwersalności i ogólności był niewystarczająco precyzyjny jeśli chodzi o zbieranie informacji o paliwach ciekłych. Również częstotliwość zbierania danych — kwartalna dla większych podmiotów gospodarczych i roczna dla mniejszych — była niewystarczająca dla potrzeb organizacji międzynarodowych; zarówno Międzynarodowa Agencja Energii, jak i Unia Europejska wymagają pełnego kompletu informacji o zapasach w cyklu miesięcznym. Można uznać, że cykl kwartalny jest wystarczający w pierwszej fazie ubiegania się o członkostwo IEA, musi natomiast być zmieniony na cykl miesięczny w zaawansowanej fazie starań.

2. Do końca roku 1998 niedostępne były dla statystyków dane o rezerwach państwowych, utrzymywanych przez Agencję Rezerw Materiałowych (ARM). Poza zasięgiem statystyki pozostawało więc, jak później ujawniono, około 600 tys. ton paliw, a więc znacząca część krajowych zapasów gromadzonych w celach zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Od roku 1999, dzięki właściwej koordynacji działań pomiędzy Departamentem Energetyki a Departamentem Rezerw Państwowych i Spraw Obronnych Ministerstwa Gospodarki, dane o wielkości rezerw państwowych są przekazywane przez ARM do służb statystyki publicznej, co umożliwia ich uwzględnianie w informacji przekazywanej do IEA.

3. W początkowym okresie niemało kłopotów nastręczała interpretacja definicji IEA, określającej, jakie kategorie zapasów powinny, a jakie nie mogą być wliczane do zapasów bezpieczeństwa. Trudności interpretacyjne dotyczyły przede wszystkim ustalenia zakresu podmiotowego definicji, tzn. które polskie podmioty gospodarcze mogą być uznane za posiadające zapasy spełniające wymogi IEA. W sytuacji słabości ówczesnych przepisów prawnych (nie istniało Prawo Energetyczne oraz Ustawa o rezerwach państwowych i zapasach obowiązkowych paliw) za podmioty spełniające wymogi IEA uznano jedynie rafinerie i Centralę Produktów Naftowych, ponieważ były to podmioty stanowiące własność Skarbu Państwa i magazynujące duże ilości paliw.

4. Sam fakt zdefiniowania podmiotowego zakresu jednostek gromadzących zapasy nie gwarantował precyzji metodologicznej danych, ponieważ w warunkach faktycznych i prawnych lat 1996—1997 nie istniały przesłanki pozwalające na rozróżnienie zapasów przechowywanych w celach bezpieczeństwa od zapasów mających charakter operacyjny czy komercyjny, tj. zapasów nieodzownych do nieprzerwanego i efektywnego prowadzenia działalności produkcyjnej i handlowej przez podmioty sektora naftowego. Jednocześnie, jak już wspomniano, informacja o jedynej kategorii zapasów przechowywanych wówczas wyłącznie w celach bezpieczeństwa energetycznego, tj. zapasach Agencji Rezerw Materiałowych, nie była dostępna. W tej sytuacji, z braku lepszych przesłanek i częściowo w celu wyrównania luki spowodowanej brakiem danych z ARM, zdecydowano, że jako dane do obliczeń dla IEA przyjmować można pełne stany zapasów będących własnością wszystkich 7 rafinerii i CPN-u, z wyłączeniem jedynie paliw znajdujących się w rurociągach, innych środkach transportu i magazynach detalicznych. Taka metoda obliczeń, stosowana w latach 1996—1997 i częściowo jeszcze w 1998, dawała w efekcie stan zapasów niewiele przekraczający 1 mln ton, tj. odpowiadający dwudziestu kilku dniom importu netto. Gdyby doliczono wówczas zapasy ARM (około 600 tys. ton), to sumaryczny stan byłby zbliżony do 40 dni importu, przy czym nie należy zapominać o fakcie, iż wielkość zapasów w rafineriach i CPN budziła wątpliwości natury formalnej z uwagi na brak wyodrębnienia zapasów obowiązkowych od zapasów komercyjnych.

5. Dostępność i klarowność krajowych informacji o zapasach uległa znacznej poprawie w ciągu roku 1999, przede wszystkim dzięki udrożnieniu dostępu do informacji z ARM oraz dzięki utworzeniu, w praktyce od drugiej połowy 1998 r., formalnie wyodrębnionych zapasów obowiązkowych przedsiębiorstw. Precyzja danych uległa dzięki temu znacznej poprawie, możliwe stało się także wydzielenie z jednej strony kategorii tzw. zapasów twardych—wymaganych prawem rezerw państwowych i zapasów obowiązkowych, z drugiej zaś — zapasów „miękkich” (operacyjnych), co do których można prowadzić dyskusje interpretacyjne, czy i w jakim stopniu spełniają one wymogi nakładane na zapasy bezpieczeństwa w rozumieniu IEA. Odrębne obliczenia obu kategorii zapasów są w trybie roboczym wykonywane i konsultowane z IEA, choć formalny algorytm tego nie przewiduje. Znacznym problemem utrudniającym osiągnięcie jeszcze większej precyzji danych były w tym okresie przypadki podwójnego liczenia zapasów obowiązkowych z powodu niejasności zdarzających się w jednostkach sprawozdawczych na etapie wypełniania kwestionariuszy statystycznych. Otóż dane o zapasach całkowitych przekazywane były od wielu już lat kanałami statystyki publicznej na sprawozdaniu G-02, a w momencie pojawienia się zapasów obowiązkowych (rok 1998) podmioty zostały zobowiązane do ich raportowania do ARM za pomocą odrębnego kanału informacyjnego. Przez pewien okres, pomimo przekazania jednostkom sprawozdawczym odpowiednich instrukcji, nie udało się uniknąć licznych przypadków dublowania tych samych ilości zapasów w obu kanałach sprawozdawczych, co w pewnym momencie, przy niewystarczającej ostrożności obliczeń, wywindowało rzekome całkowite zapasy krajowe do nierealistycznego poziomu niemal 70 dni importu netto.

Decydujący postęp w funkcjonowaniu systemu informacji o stanie zapasów paliw ciekłych osiągnięty został z początkiem roku 2000. Po długim okresie przygotowań wprowadzono do regularnego użytku kwestionariusz statystyczny RAF-2, zaprojektowany specjalnie z myślą o zaspokojeniu potrzeb informacyjnych dotyczących rynku paliw ciekłych, ze szczególnym uwzględnieniem zapasów. Kwestionariusz ten dotyczy wyłącznie paliw ciekłych. W zakresie przedmio-

towym zawiera wszystkie paliwa surowe i produkty gotowe (pod tym względem można nawet oceniać go jako nadmiernie szczegółowy) oraz różnorodne pozycje bilansowe. W zakresie podmiotowym skierowany jest do wszystkich jednostek prowadzących hurtowy obrót paliwami ciekłymi. Dla tego formularza ustalono miesięczny cykl sprawozdawczy. Kwestionariusz ten usuwa więc wszystkie najważniejsze słabości dotychczasowego sprawozdania G-02, a co równie istotne — odpowiada wymaganiom IEA.

Harmonogram pracy nad sprawozdaniem jest dostosowany do wymogów organizacji międzynarodowych i sprawiedliwie rozłożony pomiędzy etap zbierania i przetwarzania danych. Podmioty sektora paliwowego wypełniają kwestionariusz w ciągu 20 dni po zakończeniu miesiąca sprawozdawczego, co pozostawia Agencji Rynku Energii nieco ponad miesiąc na zweryfikowanie i przetworzenie danych w wymaganym przez IEA i EUROSTAT terminie 25 dnia drugiego miesiąca po miesiącu, którego sprawozdanie dotyczyło.

Pierwsze doświadczenia ARE (jednostki opracowującej całość statystyki energetycznej — i częściowo środowiskowej, w ramach systemu statystyki publicznej) z funkcjonowania kwestionariusza RAF-2 zebrane do momentu powstania niniejszego opracowania są pozytywne. Obciążenie danych błędami jest niewielkie w stosunku do innych porównywalnych kwestionariuszy statystycznych, dzięki dość prostej strukturze kwestionariusza i lepszym niż dawniej objaśnieniom. Harmonogram realizacji badania jest prawidłowy; problemy z terminowością przesłania danych mają jedynie koncerny o rozbudowanej strukturze terytorialnej. Autorzy badania statystycznego sądzą jednak, że problemy te zostaną złagodzone w miarę przetarcia wszystkich ścieżek, gdy zbieranie danych nabierze charakteru bardziej rutynowego.

Inne dostrzegalne na obecnym etapie minusy, nie zmniejszające jednak ogólnej wartości badania statystycznego, to:

- ◆ zbyt drobiazgowy podział niektórych produktów, narzucony przez GUS,
- ◆ nieco zbyt szeroki zakres podmiotowy badania.

Obie te cechy będą mogły być najprawdopodobniej uproszczone po pierwszym cyklu rocznym badania. Nadmierny zakres podmiotowy (objęcie badaniem aż ponad 500 firm paliwowych) wynika z braku na obecnym etapie wystarczającej wiedzy o strukturze polskiego rynku paliwowego i podmiotach go tworzących. Według informacji uzyskanych z ARE, nie istniała dotychczas nigdzie w Polsce wystarczająco usystematyzowana lista firm handlowych sektora naftowego. W usystematyzowaniu tej listy nie pomógł też Ustawodawca na etapie tworzenia Prawa energetycznego i rozporządzeń wykonawczych. Nie zostało bowiem jasno zdefiniowane pojęcie „hurtowego obrotu paliwami ciekłymi”, co przy łatwości uzyskania koncesji spowodowało, iż o koncesje takie wystąpiło i otrzymało je, w znacznej części „na wszelki wypadek”, aż niemal 1000 firm.

Z wstępnej opinii autorów badania (z wykorzystaniem arkusza RAF-2) można wnosić, że po pierwszym cyklu rocznym realizacji badania, w wyniku którego uzyska się lepszy obraz rynku i stanu zapasów, możliwe będzie dość znaczne ograniczenie liczby jednostek sprawozdawczych do około 150—200, bez ryzyka utraty ważnych informacji oraz pominięcie na liście paliw niektórych mniej ważnych produktów. Powinno to zmniejszyć pracochłonność i koszt funkcjonowania systemu informacyjnego zarówno po stronie podmiotów wypełniających kwestionariusze, jak i po stronie przetwarzania danych.

2.2. Szczegółowa analiza metod i procedur obliczeniowych stosowanych przez IEA do określenia poziomu zapasów

Według ogólnej zasady przyjętej przez Międzynarodową Agencję Energii, zawartej w Międzynarodowym Programie Energetycznym (IEP), kraje członkowskie są zobowiązane posiadać w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego zapasy paliw ciekłych o wielkości odpowiadającej 90 dniom importu netto. Również kraje kandydujące do IEA powinny zagwarantować osiągnięcie takiego samego poziomu zapasów w momencie wstąpienia.

Aby zapewnić jednolity, jednoznaczny i wystarczająco wiarygodny sposób obliczenia zapasów na podstawie tej ogólnej zasady, IEA określiła precyzyjny algorytm obliczeniowy. Jego zastosowanie ma na celu:

1) wyrażenie wielkości zapasów wszystkich paliw w porównywalnych jednostkach i dzięki temu możliwość arytmetycznego sumowania tych zapasów z uwzględnieniem faktu względnego zróżnicowania wartości użytkowej pomiędzy paliwami gotowymi a surowcami,

2) pominięcie w obliczeniach tych kategorii zapasów, które ze względu na lokalizację lub cel składowania nie mogą być udostępnione na rynek w przypadku kryzysu naftowego.

Pierwszy krok procedury obliczeniowej polega na zebraniu danych elementarnych od podmiotów posiadających zapasy. Podmiotami takimi są zazwyczaj firmy naftowe (rafinerie i/lub firmy prowadzące obrót hurtowy), ale w niektórych krajach również, lub nawet przede wszystkim, wyspecjalizowane agencje rezerw państwowych. Dane elementarne muszą być zebrane z zachowaniem ścisłych reguł metodycznych, określonych przez IEA, co do klasyfikacji zapasów i co do rodzajów produktów. Międzynarodowa Agencja Energii zdefiniowała w „Emergency Management Manual” (IEA, wydanie 6, Paryż 1998) poniżej przedstawione zasady klasyfikacyjne zapasów.

Do zapasów paliw ciekłych zaliczać należy paliwa zmagazynowane:

- 1) w zbiornikach znajdujących się w rafineriach ropy naftowej,
- 2) w terminalach i magazynach hurtowych,
- 3) w zbiornikach instalacji rurociągowych (nie w samych rurociągach!),
- 4) w tankowcach (zbiornikowcach) znajdujących się w portach docelowych,
- 5) w znajdujących się na lądzie zbiornikach paliwa bunkrowego dla statków,
- 6) u dużych odbiorców paliw, o ile są to zapasy wymagane przepisami prawnymi lub znajdujące się pod kontrolą rządu.

Do zapasów paliw ciekłych nie wolno natomiast zaliczać paliw znajdujących się:

- a) w rurociągach (dotyczy to zarówno ropy, jak i produktów gotowych),
- b) w cysternach kolejowych i samochodowych,
- c) w stacjach paliw i magazynach detalicznych,
- d) w tankowcach (zbiornikowcach) znajdujących się na morzu,
- e) u odbiorców, jeśli zapasy te nie należą do kategorii wymienionej w punkcie (6),
- f) w magazynach o przeznaczeniu wojskowym,
- g) paliw zatankowanych jako bunkier na statki morskie.

Syntetycznie ujmując, do zapasów bezpieczeństwa zaliczać należy tylko te zapasy, które są łatwo dostępne dla celów pokrycia ewentualnych luk rynkowych pod względem zarówno fizycznym, jak i prawnym, a także są ilościowo znaczące. Po zebraniu danych jednostkowych od

podmiotów (firm naftowych i/ lub agencji rezerw), dane muszą być sklasyfikowane i zsumowane zgodnie z wymogami algorytmu. Algorytm składa się z następujących kroków:

1. Rozdzielenie paliw na surowe (*crude component*) i gotowe (*product component*); do paliw surowych należy ropa naftowa, gazolina naturalna (NGL) i półprodukty (*feedstocks*), a do paliw gotowych co najmniej 4 produkty główne: benzyny silnikowe, paliwo odrzutowe, oleje napędowe i ciężki olej opałowy; dane mogą też dotyczyć innych produktów, takich jak np. gaz ciekły (LPG); lekki olej opałowy ze względu na swe cechy fizyczne powinien być zaliczony do olejów napędowych.

2. Obliczenie ważonej wielkości zapasów paliw surowych poprzez ich pomnożenie przez współczynnik 0,96, odzwierciedlający mniejszą wartość użytkową paliw surowych.

3. Obliczenie dwiema metodami ważonej wielkości zapasów paliw gotowych, przy użyciu współczynników 1,065 oraz 1,2; metoda pierwsza, z niższym współczynnikiem, bierze pod uwagę zapasy wszystkich produktów gotowych z wyjątkiem benzyny pirolitycznej (Naphtha), a metoda druga, z wyższym współczynnikiem, sumuje tylko zapasy czterech głównych wymienionych w punkcie 1 produktów.

4. Zsumowanie ważonych wielkości zapasów paliw surowych i paliw gotowych, z uwzględnieniem obu metod dotyczących paliw gotowych; w obu przypadkach sumy należy dodatkowo pomnożyć przez współczynnik 0,9 w celu uwzględnienia „stanów martwych” pojemności magazynowych; w ten sposób uzyskujemy sumaryczne wartości zapasów krajowych w tonach przeliczeniowych stosowanych przez IEA.

5. Podzielenie sumarycznych zapasów wyrażonych w tonach przeliczeniowych przez wielkość średniego dziennego importu netto w roku poprzednim; w ten sposób uzyskujemy końcowy wynik obliczeń, oznaczający, na ile dni importu netto wystarczają krajowe zapasy bezpieczeństwa.

6. Opisane obliczenia wykonywane są dla potrzeb IEA w cyklu miesięcznym.

Na częściowo podobnej zasadzie wykonywane jest coroczne obliczenie wielkości rocznego, dziennego i 90-dniowego importu netto, który określa wymaganą wielkość krajowych zapasów bezpieczeństwa. Obliczenie to, podobnie jak obliczenie sumarycznej wielkości zapasów, przypisuje ropie naftowej wagę 0,96, a paliwom gotowym wagę 1,065 (nie jest stosowana w tym przypadku waga 1,2). Przez import netto rozumiany jest import całkowity, po odjęciu eksportu, bunkra morskiego i ewentualnej zmiany zapasów (brane są więc pod uwagę tylko paliwa pochodzące z importu, faktycznie zużyte w kraju w danym roku sprawozdawczym). Pomijana jest w obliczeniu całkowicie benzyna pirolityczna (*naphtha*), będąca produktem o zastosowaniu wyłącznie nieenergetycznym.

W wyniku obliczenia z zastosowaniem wspomnianych wag (0,96 dla paliw surowych i 1,065 dla paliw gotowych) uzyskiwane są liczby oznaczające roczny, średni dzienny i 90-dniowy import netto w tonach przeliczeniowych (jednostka inna niż toe!). Średni dzienny import netto ma następnie zastosowanie jako dana wejściowa w wyżej opisanym obliczeniu głównym, a wielkość importu 90-dniowego jest wielkością zapasów, jakie kraj powinien posiadać, aby spełnić wymogi Międzynarodowego Programu Energetycznego.

W załącznikach 3A i 3B raportu złożonego w Ministerstwie Gospodarki zestawiono algorytmy obliczeniowe, służące do wyznaczania stanu zapasów (*emergency reserve calculation*) i wartości importu netto (*net imports*). Postać załączników odpowiada dokładnie układowi, jaki został zatwierdzony przez IEA i jest obowiązkowo stosowany przez jej kraje członkowskie.

Przegląd tych algorytmów prowadzi do wniosków, że obliczenia arytmetyczne są proste i ich wykonanie nie powinno sprawiać żadnych kłopotów. Problem zapewnienia dokładności i wiarygodności danych leży zdecydowanie po stronie właściwego zebrania i sklasyfikowania danych jednostkowych z podmiotów sprawozdawczych. Potencjalne błędy, jakie mogą być z dużym prawdopodobieństwem popełnione, to przede wszystkim:

1) zaliczenie do zapasów bezpieczeństwa zapasów nie spełniających wymogów definicji IEA,

2) niewłaściwe sklasyfikowanie niektórych paliw, takich jak np. półprodukty lub lekki olej opałowy,

3) podwójne policzenie zapasów, których dysponentem jest jednostka inna niż jednostka fizycznie przechowująca zapasy.

Wydaje się jednak, że doświadczeni specjaliści ARE są w stanie uporać się z tymi problemami już po kilku miesiącach od funkcjonowania nowego systemu statystyki paliw ciekłych.

2.3. Ocena wielkości i struktury zapasów paliw ciekłych w latach 1999—2000 oraz kwartalna analiza popytu krajowego w roku 1999

Opis stosowanej metodyki i procedur statystycznych oraz ocenę funkcjonowania polskiego systemu informacji o zapasach paliw ciekłych zawiera rozdział 1.1. Wiarygodność danych zbieranych przed rokiem 1999 była niska, a oszacowania stanu zapasów różniły się w zakresie od około 1—3 mln ton, zależnie od przyjętej techniki zbierania i przetwarzania danych oraz od popełnianych błędów metodycznych.

Jak wspomniano, do najpoważniejszych błędów, jakie popełniano w polskiej statystyce zapasów paliw ciekłych przed rokiem 1999, należały:

1) pomijanie, ze względu na brak dostępu do danych, informacji o zapasach utrzymywanych przez Agencję Rezerw Materiałowych jako rezerw państwowych o przeznaczeniu gospodarczym,

2) przypadki podwójnego liczenia zapasów obowiązkowych przedsiębiorstw,

3) zaliczanie do zapasów bezpieczeństwa zapasów nie spełniających wymogów definicji IEA.

Pierwszy z wymienionych rodzajów błędów prowadził do zaniżania sumarycznego stanu zapasów, a błędy typu drugiego lub trzeciego do ich zawyżania. Trudno dokonać oszacowania, który z nich częściej przeważał, ale wszyscy zainteresowani problematyką zapasów bezpieczeństwa są zgodni, że stan taki wymagał pilnej poprawy. Poprawa taka zaczęła następować w 1999 r.

Począwszy od II połowy 1999 r. w udoskonalonym systemie statystyki publicznej oceniono faktyczny stan zapasów na około 2,5—2,9 mln ton, co odpowiadało mniej więcej 50 dniom importu netto (wg metodyki IEA) i nieco poniżej 50 dniom zużycia krajowego (wg wymogów Dyrektywy UE). Zapasy niezbędne do pokrycia 90-dniowego zużycia krajowego powinny być nieco wyższe niż zapasy do pokrycia 90-dniowego importu. Jednak w przypadku Polski różnica ta jest mała ze względu na znikomy udział ropy naftowej wydobywanej w kraju, w całości zużycia krajowego.

Dokładniejsze zestawienie stanu i struktury zapasów ropy i produktów naftowych w Polsce według stanu na 30.09.1999 i 31.01.2000 podane jest w poniższej tabeli. Przy wyborze tych dwu

Stan na dzień:		30.09.1999 [tys. ton]	Struktura [%]	31.01.2000 [tys. ton]	Struktura [%]
1	Ropa naftowa (<i>crude oil</i>)	1 224 700	47,6	1 539 100	53,8
2	Półprodukty (<i>feedstocks</i>)	163 700	6,4	210 500	7,4
3	Gaz ciekły (LPG)	1 500	0,1	23 000	0,8
4	Benzyny silnikowe (<i>motor gasoline</i>)	380 000	14,8	356 000	12,4
5	Paliwo odrzutowe (<i>jet fuel</i>)	18 400	0,7	22 600	0,8
6	Oleje napędowe (<i>diesel oil</i>)	495 000	19,2	568 600	19,9
7	Lekki olej opałowy (<i>light fuel oil</i>)	78 400	3,0	44 500	1,6
8	Ciężki olej opałowy (<i>heavy fuel oil</i>)	212 000	8,2	96 300	3,3
9	Razem ropa naftowa i półprodukty [tony]	1 388 400	54,0	1 749 600	61,2
10	Razem paliwa gotowe [tony]	1 185 300	46,0	1 111 000	38,8
11	Razem wszystkie paliwa [tony metryczne]	2 573 700	100,0	2 860 600	100,0
12	Razem wszystkie paliwa [tony przeliczeniowe IEA]	2 477 000		2 687 000	
13	Import netto w roku poprzedzającym [tony przeliczeniowe IEA]	17 421 000		18 684 000	
14	Zapasy wystarcza na dni importu netto	52		53	

dat kierowano się ich relatywnie najwyższą wiarygodnością w zakresie zgromadzonych danych sprawozdawczych. Jak dotąd nie udało się uzyskać pełnej informacji na dzień 31.12.1999, z powodu znaczącej przebudowy procedur statystycznych, która nastąpiła na przełomie lat 1999/2000 — co opisano w rozdziale 2.1.

Dzięki zastosowaniu od początku roku 2000 nowej metodyki zbierania danych (sprawozdanie RAF-2) przewiduje się, że informacja o stanie zapasów krajowych będzie coraz bardziej pełna i wiarygodna oraz dostępna bez zakłóceń za kolejne miesiące roku 2000 i lata następne.

Istniejący, całkowity wolumen zapasów krajowych stanowi ponad połowę wielkości wymaganej przez IEA. Nieco gorzej wygląda struktura produktowa zapasów, a tym samym dostosowanie do wymogów Unii Europejskiej. Udział ropy naftowej wraz z półproduktami przekracza wyraźnie 50% całkowitego stanu zapasów, a w okresie 30.09.1999—31.01.2000 wzrósł z 54% do ponad 61%.

Faktyczny zapas benzyn silnikowych znajduje się na poziomie jedynie 6—7% rocznego zużycia krajowego, co odpowiada 23—25 dniom zużycia, a 38—40 dniom, przy uwzględnieniu możliwości utrzymywania 40% zapasu tego produktu w postaci ropy i/lub półproduktów. Odpowiadające liczby dla oleju napędowego są nieco korzystniejsze, choć też dalece niewystarczające, gdyż stanowią niespełna 10% zużycia krajowego, tj. około 35 dni zużycia licząc zapasy samych olejów, a prawie 60 dni, jeśli dopuścimy 40-procentową substytucyjność ropą naftową lub półproduktami. Niskie są zapasy olejów opałowych; według stanu na 30.09.1999 (stan korzystniejszy niż w dniu 31.01.2000) zapas odpowiada mniej więcej 30 dniom zużycia, a 60 dniom z uwzględnieniem 50-procentowej substytucyjności ropą, dopuszczalnej dla tej kategorii produktów. Na dzień 31.01.2000 stan zapasów olejów opałowych zmniejszył się do około połowy

poprzednich wartości. Można wnioskować, że stan zapasów oleju opałowego ma charakter sezonowy (wzrost przed zimą i spadek w okresie sezonu grzewczego); olej opałowy nie jest bowiem przechowywany w ramach rezerw państwowych ani zapasów obowiązkowych, a jedynie w ramach zapasów komercyjnych firm.

Podsumowując, zapasy paliw ciekłych posiadane obecnie przez Polskę zapewniają hipotetycznie pokrycie jedynie około połowy wymogów stawianych przez Międzynarodową Agencję Energii i Unię Europejską. Z naciskiem podkreślamy jednakże, iż wykazany w tabeli 1 stan zapasów ma charakter wyłącznie informacyjny, gdyż jeśli wziąć ściśle pod uwagę przepisy Ustawy o rezerwach państwowych i zapasach obowiązkowych paliw ciekłych (istnienie progu 200 tys. t obrotu rocznego), to ich stan spadłby do poziomu poniżej połowy w stosunku do wyznaczonych wartości, tj. ok. 25—27 dni.

Z tabeli 1 wynika, że w strukturze produktowej zapasów dominuje ropa naftowa oraz oleje napędowe (łącznie ponad 81% całości zapasów), ponieważ oba produkty są gromadzone we wszystkich trzech kategoriach — rezerwy gospodarcze, zapasy obowiązkowe i zapasy operacyjne przedsiębiorstw. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, stan obecny i przewidywania wzrostu zapasów benzyn silnikowych (nie tworzy ona rezerw gospodarczych) są mniej optymistyczne — przede wszystkim ze względu na wyższe koszty zakupu i magazynowania.

2.4. Wstępne oszacowanie kwartalnych zmian popytu na paliwa ciekłe w Polsce w 1999 r.

Według wstępnych informacji (stan na koniec marca 2000) krajowe zużycie ważniejszych produktów naftowych w roku 1999 było następujące:

benzyny silnikowe	5,6 mln ton
oleje napędowe	6,4 mln ton (w tym 0,6 mln ton na inne cele niż transport)
lekki olej opałowy	1,4 mln ton
ciężki olej opałowy	1,8 mln ton
gaz ciekły	1,0 mln ton

Podanie informacji bardziej dokładnych nie jest w chwili obecnej możliwe z uwagi na trwający proces napływu i weryfikacji informacji statystycznych, zgodnie w wdrożonym od bieżącego roku nowym zakresem sprawozdawczości na formularzach RAF-2.

Na podstawie zgromadzonych w ARE informacji statystycznych oszacowaliśmy wstępnie przybliżone zużycie paliw silnikowych w poszczególnych kwartałach 1999 r.

W tabelach poniżej zestawiono zarejestrowane statystycznie zmiany zużycia paliw w kwartałach 1999 r. Z zestawienia w pierwszej części tabeli wynika — jak należało tego oczekiwać — sezonowość zużycia tych paliw. Dla przykładu, najwyższe zużycie benzyn i oleju napędowego występowało w III kwartale, najniższe zaś w kwartale I. Z kolei najwyższe zużycie olejów opałowych występowało w kwartale I i IV (sezon ogrzewczy). Zużycie gazu ciekłego kształtowało się natomiast na dość stabilnym poziomie, z lekką tendencją wzrostu w kwartale III.

W drugiej części tabeli prezentujemy uśrednione dla kraju, kwartalne zmiany cen rynkowych (z VAT) paliw silnikowych (benzyny Eurosuper 95 oraz oleju napędowego). Zmiany te dotyczą lat 1996—1999.

Wykonana przez nas wstępna analiza tendencji zmian (wzrostu/ spadku) cen w kwartałach dla poszczególnych lat wskazała, że zarówno ceny benzyny, jak i oleju napędowego wzrastały w kolejnych kwartałach prawie wszystkich lat przedstawionych w drugiej części tabeli, za wyjątkiem roku 1998. W roku tym nastąpiły bowiem wyjątkowo znaczące obniżki cen ropy i jej pochodnych na rynkach międzynarodowych.

Lp.	Rodzaj paliwa	I kwartał '99 r.	II kwartał '99 r.	III kwartał '99 r.	IV kwartał '99 r.
1	Benzyny silnikowe	1,20	1,40	1,57	1,43
2	Oleje napędowe	1,39	1,60	1,79	1,62
3	Lekki olej opałowy	0,41	0,27	0,35	0,37
4	Ciężki olej opałowy	0,62	0,34	0,34	0,50
5	Gaz ciekły	0,25	0,24	0,27	0,24

Lp.	Rok analizy	1996		1997		1998		1999	
		95	ON	95	ON	95	ON	95	ON
1	I kwartał	1,25	1,07	1,58	1,37	1,88	1,57	1,88	1,47
2	II kwartał	1,42	1,21	1,64	1,41	1,84	1,51	2,18	1,71
3	III kwartał	1,47	1,25	1,73	1,40	1,85	1,52	2,53	1,92
4	IV kwartał	1,55	1,33	1,79	1,48	1,86	1,48	2,75	2,25

Prezentowane w drugiej części tabeli ceny zostały opracowane na podstawie danych publikowanych przez GUS, w ramach opracowań statystycznych. Są to ceny uśrednione dla obszaru całego kraju, a dodatkowo zostały uśrednione według danych miesięcznych danego kwartału. Na podstawie tego skromnego zestawu danych trudno w wiarygodny sposób odpowiedzieć, czy i w jakim stopniu zmiany cen paliw silnikowych wpływają na zmiany ich popytu. Będziemy bowiem poszukiwali odpowiedzi na ważne dla realizacji jednego z celów projektu pytanie: w jakim stopniu popyt na paliwa silnikowe (benzyny i oleje napędowe) jest zależny (elastyczny) od skokowej zmiany ich cen? Chodzi bowiem o przeprowadzenie testu, służącego do oceny skuteczności zastosowania instrumentów ekonomicznych w celu obniżenia popytu odbiorców, w skali wymaganej przez IEA (jako jednego ze środków typu CERM). To z pozoru łatwe zadanie okazuje się w praktyce znacznie trudniejsze, gdyż według informacji uzyskanej z ARE, brak wystarczająco szczegółowych danych o kwartalnych zużyciach paliw silnikowych w Polsce. Na kwestie te zwracano wielokrotnie uwagę w rozdziale 2 raportu.

Posiadana przez nas wiedza, oparta na studiach literaturowych, wskazuje, że w znacznej większości krajów uważa się, iż popyt na paliwa silnikowe w sposób ograniczony reaguje na zmiany cen. Konsumpcja paliw zależy bowiem bardziej od czynników o charakterze pozaekonomicznym, warunkowanych stylem i preferencjami stylu życia, a także rozbudowywaną potrzebą kontaktów biznesowych i indywidualnych.

2.5. Relatywna ocena stanu zapasów w Polsce na tle innych krajów kandydujących do IEA

Obecne zapasy paliw ciekłych w Polsce, obliczone zgodnie z metodyką sprawozdawczości statystycznej IEA, wystarczają na pokrycie około 50 dni importu netto, a więc stanowią mniej więcej 55% zapasów wymaganych. Jednocześnie chcielibyśmy podkreślić, że nadal metodyka określenia poziomu zapasów nie w pełni znajduje podstawę w obowiązujących przepisach prawa polskiego. Zagadnieniu temu poświęcono więcej uwagi w rozdziale 3 raportu.

Przeгляд stanu zapasów w wybranych dwu krajach kandydujących do IEA, tj. Czechach i Korei, wskazuje, że sytuacja ta jest wśród nich istotnie zróżnicowana — w kontekście osiągnięcia wymaganego przez IEA zapasu 90-dniowego.

Za kraje kandydujące do członkostwa w IEA uznawane są obecnie Czechy, Korea, Polska i Słowacja. Kraje te znajdują się w różnych fazach przygotowania do członkostwa. Republika Czeska praktycznie zakończyła proces akcesji i jest obecnie na etapie ratyfikacji Dokumentów. Polska i Korea są zaawansowane w staraniach, ale oba kraje mają jeszcze niewystarczające poziomy zapasów paliw, a także pewne prawne i instytucjonalne braki w przygotowaniach do członkostwa, np. brak wystarczających uregulowań prawnych i struktur instytucjonalnych do zmagania się z ewentualnym kryzysem naftowym. Słowacja natomiast znajduje się na bardzo wstępnym etapie przygotowań do członkostwa IEA, m.in. ze względu na brak przynależności do OECD.

Stosunkowo bogate informacje o poziomie kształtowania się zapasów paliw ciekłych dostępne są w publikacjach Międzynarodowej Agencji Energii (patrz niżej — źródła informacji). Dane te dotyczą jednakże tylko krajów OECD. W związku z tym w niżej zamieszczonej tabeli przedstawiono dość szczegółowe informacje o stanie zapasów tylko dla Czech i Korei. Jak wynika z tabeli, Republika Czeska w zasadzie posiada zapasy wymagane przez IEA i Unię Europejską, choć w ciągu 10 miesięcy 1999 r. odnotowała pewien spadek całkowitego wolumenu zapasów. Spadek ten jest jednak uznawany za tymczasowy i nie jest powodem do wstrzymania procesu ratyfikacji członkostwa Czech w IEA. Struktura produktowa zapasów jest dobra, a przy tym wyraźnie lepsza od polskiej. Struktura ta spełnia w zasadzie wymogi Unii Europejskiej, przy jedynym praktycznie zastrzeżeniu, że za niski jest poziom zapasów paliwa odrzutowego.

Z kolei zapasy posiadane przez Koreę Południową są na poziomie tylko 42—45 dni importu/zużycia rocznego, wynoszącego aż około 90 milionów ton. Przy tak znacznym zużyciu paliw ciekłych zapasy te stanowią niewiele ponad 10% ich rocznego zużycia. Źródła IEA stwierdzają jednak, że oprócz wymienionych zapasów Korea posiada rezerwy państwowe, o których informacja nie jest jednakże ujawniana.

Sytuacja ta jest analogiczna jak przed rokiem 1999 w Polsce, gdyż wówczas nieznanymi były kwoty zapasów przechowywanych przez ARM, jako rezerwy państwowe do celów gospodarczych. Ewentualne ujawnienie i doliczenie rezerw państwowych może skokowo, znacznie poprawić sytuację Korei. Struktura produktowa publikowanych zapasów koreańskich jest jednak niezbyt korzystna. Choć udział ropy naftowej jest wyraźnie poniżej połowy całości zapasów, to jednak wśród paliw gotowych dominują oleje opałowe. Zapasy paliw szlachetniejszych, tj. benzyn i paliwa odrzutowego, są bardzo niskie w stosunku do zużycia.

Z tego krótkiego przeglądu wynika, że ocena relatywna stanu zapasów Polski nie wypada korzystnie na tle dwu wymienionych krajów kandydujących do IEA, jeśli założyć, że Korea Po-

Kraj Stan zapasów na dzień Zapasy paliw ciekłych	Czechy		Korea	
	1.01.99	1.10.99	1.01.99	1.10.99
	[tys. ton]	[tys. ton]	[tys. ton]	[tys. ton]
Ropa naftowa (<i>crude oil</i>)	713	579	4 516	4 264
Półprodukty (<i>feedstocks</i>)	0	0	392	693
Gaz ciekły (LPG)	7	7	404	450
Benzyny silnikowe (<i>motor gasoline</i>)	355	320	335	354
Paliwo odrzutowe (<i>jet fuel</i>)	13	11	253	197
Oleje napędowe (<i>diesel oil</i>)	656	572	1 405	1 280
Ciężki olej opał. (<i>heavy fuel oil</i>)	180	186	1 600	1 801
Inne produkty (<i>other products</i>)	107	80	2 197	2 073
Razem ropa i półprodukty	713	579	4 908	4 957
Razem paliwa gotowe	1 318	1 176	6 194	6 155
Razem wszystkie paliwa	2 031	1 755	11 102	11 112
Import netto w roku poprzednim	7 890	7 890	96 341	96 341
Całkowite zużycie w roku poprz.	7 773	7 773	89 638	89 638
Zapas wystarcza na dni importu	94	81	42	42
Zapas wystarcza na dni zużycia	95	82	45	45

Źródła informacji: Oil Information 1998, rocznik, wyd. IEA; Oil, Gas, Coal & Electricity Quarterly Statistics 3Q1999, kwartalnik, wyd. IEA; Oil Market Report, miesięcznik wydawany przez IEA

łudniowa posiada — co jest prawdopodobne — znaczące ilości nieujawnionych rezerw państwowych, przeznaczonych do celów gospodarczych. Oznaczać to może m.in., że negocjacje Polski mające doprowadzić do uzyskania członkostwa w IEA będą trudne i z pewnością będą wymagały dodatkowych wydatków finansowych na przyrost i utrzymywanie stanu zapasów bezpieczeństwa. To ważne zagadnienie zostało szerzej opisane w rozdziałach 5 i 7 niniejszego raportu.

3. Analiza krajowych uregulowań prawnych

3.1. Zagadnienia ogólne

W niniejszym rozdziale pokrótce zreferowano istotne przepisy prawne, określające zasady tworzenia, utrzymywania i gospodarowania (w tym finansowania) obowiązkowymi zapasami paliw ciekłych. Zagadnienie to ma w Polsce już obecnie znaczący wpływ na utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego państwa, w zakresie zapewniającym normalne, niezawodne funkcjonowanie krajowego sektora transportu drogowego, lotniczego i morskiego, a także szeregu innych obszarów aktywności wytwórczej, jak np. przemysł petrochemiczny i pochodne. Zagadnienia te, kształtujące aktualny stan prawny w Polsce, omówiono w podrozdziale 3.2.

Ponadto w trakcie realizacji zadań niniejszego tematu uzyskaliśmy z Ministerstwa Gospodarki projekt nowej ustawy „O zapasach obowiązkowych produktów z ropy naftowej”, wersję z dnia 10 lutego 2000 r. Ponieważ projekt ten pokrywa się z ważnym fragmentem zadań wchodzących w zakres realizacji niniejszego opracowania, w podrozdziale 3.3 przedstawiliśmy nasze krytyczne uwagi i spostrzeżenia z nadzieją, że mogą być one przydatne w dalszej fazie prac legislacyjnych. Na obecnym etapie prac uznaliśmy bowiem, że nie można pominąć istniejącego już, najbardziej aktualnego dorobku prawnego uzyskanego nad projektem nowej ustawy, mającej na celu dokonanie istotnych zmian obecnego, coraz częściej krytykowanego porządku prawnego. Chcielibyśmy jednakże podkreślić, że mimo naszej ogólnie krytycznej oceny obecnej wersji projektu, spełnia on ważną rolę w zachodzącym procesie tworzenia nowych uregulowań, w ramach integracji ze strukturami unijnymi oraz IEA.

Kolejny istotny element procesu przebudowy prawa krajowego związany jest z rządowym projektem nowelizacji Prawa energetycznego, przedłożonym do Sejmu w końcu 1999 r. W początkowych miesiącach br. projekt podlegał pracom kilku Komisji Parlamentarnych oraz odbyły się jego trzy czytania na forum Sejmu. 26 maja 2000 r. Sejm uchwalił nowelizację ustawy Prawo energetyczne, która weszła w życie 14 czerwca br.

W podsumowaniu rozważań ogólnych chcielibyśmy zwrócić uwagę na zapisy dokumentu „Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku”, przyjętego przez Radę Ministrów RP w dniu 22 lutego 2000 r., dotyczące m.in. potrzeby nowelizacji obowiązujących przepisów prawa. Podkreśla się w nich konieczność nowelizacji lub opracowania od podstaw nowej ustawy „O zapasach obowiązkowych paliw ciekłych”. Przyczynami leżącymi u podstaw tych zaleceń są przede wszystkim: konieczność poprawy bezpieczeństwa zaopatrzenia kraju w paliwa ciekłe, których udział w bilansach energetycznych kraju stopniowo wzrasta oraz konieczność harmonizacji przepisów prawnych i dostosowania infrastruktury instytucjonalnej do funkcjonującej w krajach EU oraz w IEA.

3.2. Charakterystyka stanu istniejącego

Aktualny porządek prawny w Polsce w zakresie zasad i sposobów tworzenia i gospodarowania oraz ograniczeń w dostawie i korzystaniu z obowiązkowych zapasów paliw ciekłych kształtują przepisy dwu ustaw:

- ◆ Ustawy z dnia 30 maja 1996 „O rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw” (Dz.U. nr 90, poz. 404, z późniejszymi zmianami) oraz
- ◆ Ustawy „Prawo energetyczne”, z dnia 10 kwietnia 1997 (Dz.U. nr 54/1997, poz. 348 z późniejszymi zmianami).

Na mocy powyższych ustaw wydanych zostało szereg aktów wykonawczych, których pełną listę zestawiono w załączniku 2 do raportu. Pragniemy przy tym wyraźnie zasygnalizować, że w obecnym raporcie poddaliśmy analizie wyłącznie zapasy, które bądź to wprost należą do zapasów obowiązkowych, bądź też zaliczane są do rezerw państwowych o przeznaczeniu gospodarczym. Łącznie kategorie te nazywać będziemy w raporcie zapasami bezpieczeństwa. Nie rozważamy natomiast kategorii stanów zastrzeżonych dla celów mobilizacyjnych, wyraźnie wyodrębnionych w ramach rezerw gospodarczych.

Wychodząc z założenia, że obowiązujące przepisy krajowe regulujące materię zapasów paliw ciekłych są dość powszechnie znane, poniżej prezentujemy jedynie krótkie omówienie występu-

jących w nich ważniejszych czynników funkcjonalnych, mających znaczenie z punktu widzenia zasad i sposobów zarządzania zasobami obowiązkowymi.

Do czynników tych zaliczyliśmy:

a) zapewnienie przejrzystości zasad oraz obowiązków gromadzenia i zarządzania zasobami obowiązkowymi, przy czym pod pojęciem zarządzania zasobami rozumiemy czynności polegające na ich bieżącym utrzymywaniu, kontroli stanu i struktury produktów oraz egzekwowaniu naruszeń prawa;

b) klarowność zasad ponoszenia kosztów gromadzenia, utrzymywania i okresowego odnawiania zasobów (m.in. istnienie wydzielonego systemu księgowo-finansowego w przedsiębiorstwach);

c) wiarygodność systemu statystyki publicznej oraz systemu informowania i kontroli zmian stanu zasobów (system informacji wewnętrznej i międzynarodowej wg wymagań IEA);

d) możliwość powołania i skutecznego funkcjonowania Krajowego Komitetu Antykryzysowego ds. paliw ciekłych (KKA — tzw. polskie NESO) — w warunkach stabilizacji rynku, a przede wszystkim w warunkach kryzysowych;

e) możliwość wprowadzenia środków ograniczających popyt odbiorców na paliwa ciekłe w przypadku wystąpienia zakłóceń w dostawach ropy i/ lub jej pochodnych z importu (tzw. przedsięwzięcia typu CERM — Skoordynowane Środki Działania Antykryzysowego),

Ad a. W Polsce, na mocy ustawy o zasobach, wyodrębnia się wyraźnie rezerwy gospodarcze — część rezerw państwowych, stanowiących wyłączny majątek Skarbu Państwa. Za gospodarowanie tymi rezerwami Państwo ponosi pełną odpowiedzialność. Ponadto na mocy postanowień art. 15 ustawy o rezerwach państwowych oraz zasobach obowiązkowych paliw (dalej zwana ustawą o zasobach) przedsiębiorstwa, które rocznie wprowadzają do obrotu krajowego (produkcja i/ lub import) ponad 200 tys. ton paliw ciekłych, mają obowiązek gromadzić i utrzymywać stosowne ilości zasobów. Istnienie tego progu jest ostatnio mocno krytykowane przez przedsiębiorców zobowiązanych do gromadzenia zasobów, gdyż w ich ocenie przepis ten łamie zasadę równych praw w obrocie gospodarczym.

Z mocy ustawy o zasobach naczelnym organem państwa odpowiedzialnym za całość zagadnień dotyczących zasobów jest Minister Gospodarki (minister właściwy do spraw gospodarki — na mocy nowej ustawy o działach administracji rządowej). Minister Gospodarki określa rozporządzeniami:

- ◆ sposób tworzenia oraz ilość i jakość paliw ciekłych tworzących zapasy obowiązkowe, a także regulacje dotyczące sposobu ich interwencyjnego wykorzystania,
- ◆ szczegółowy wykaz paliw ciekłych, tworzących zapasy obowiązkowe,
- ◆ sposób sprawowania działalności kontrolnej,
- ◆ sposób prowadzenia rejestru podmiotów utrzymujących zapasy obowiązkowe (uwaga: następuje tu zamiana zarządzenia na rozporządzenie, zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zasobach obowiązkowych paliw z dn. 2 marca 2000 r.).

Ustawa o zasobach stanowi, że Minister Gospodarki sprawuje nadzór nad bieżącą działalnością Agencji Rezerw Materiałowych (ARM), ustawowo odpowiedzialnej za bieżące, właściwe zarządzanie rezerwami państwowymi oraz zasobami obowiązkowymi, a także kontrolę zgodności z przepisami prawa ich stanu ilościowego i jakościowego. Ponadto ARM jest odpowiedzialna za prowadzenie rejestru (przedsiębiorców) utrzymujących zapasy obowiązkowe. W tym względzie obecne przepisy

wydają się być przejrzyste i nie budzą większych wątpliwości. Tym niemniej pewna wątpliwość nasuwa się w związku z wymienionymi w ustawie (art. 3 ust. 2) i rozporządzeniu RM z dnia 6 stycznia 1998 r. stanami zastrzeżonymi w rezerwach państwowych o przeznaczeniu gospodarczym. Łączą się z tym bowiem znacznie bardziej skomplikowane procedury zwalniania rezerw, angażujące szereg innych naczelnych organów państwa (łącznie z Premierem), co z pewnością powoduje pewne zmniejszenie przejrzystości zasad oraz wydłużenie procesu decyzyjnego.

Ponadto w art. 23 ustawa określa zasady, warunki i tryb wymierzania kar pieniężnych na przedsiębiorców za naruszenie jej postanowień. Niestety, nie posiadamy żadnych informacji, które pozwalałyby na ocenę skuteczności stosowania tego instrumentu.

Na mocy Ustawy MG wydał stosowne rozporządzenia w wyżej wspomnianym zakresie. W rozporządzeniu „w sprawie sposobu tworzenia ... zapasów obowiązkowych ...” wymaga się, aby przedsiębiorstwa zobowiązane do gromadzenia zapasów obowiązkowych corocznie zwiększały pułap zapasów o 2%, ale wyznaczone łącznie od wielkości produkcji i przywozu z zagranicy paliw ciekłych z roku poprzedniego. Warto odnotować, że podstawa do obliczeń została zmieniona drogą nowelizacji rozporządzenia z roku 1997, w myśl którego to aktualny poziom zapasów miał przyrastać o 2% rocznie. Ten stosunkowo dość nieprecyzyjny zapis noweli rozporządzenia (z marca 1999 r.), który trudno będzie wprost przełożyć na jasne formuły EU (zużycie krajowe) lub IEA (import netto) oznacza, że w istocie aktualna roczna stopa wzrostu zapasów winna wynosić około 8% (w odniesieniu do wymaganego 90-dniowego poziomu zapasów, stanowiącego około 25% zużycia rocznego). Oznacza to, że będzie ona przyrastać w 4-krotnie szybszym tempie od poprzednio obowiązującego. Ponadto w rozporządzeniu dopuszczono, tylko dla producentów (rafinerii), możliwość gromadzenia do 30% zapasów paliw w postaci ropy naftowej. Było to konieczne ze względu na brak wyszczególnienia ropy naftowej w wykazie paliw ciekłych, określonych w stosownym rozporządzeniu MG z 1997 r. Niedogodność ta została usunięta rozporządzeniem z dnia 31 marca 1999 r. (Dz.U. nr 35, 1999, poz. 329), w którym do wykazu paliw dodano ropę naftową. Oceniamy, że wadą obecnych regulacji nadal pozostaje brak możliwości gromadzenia zapasów w postaci olejów opałowych, dopuszczonych w krajach EU/IEA.

Ważnym zapisem rozporządzenia jest dopuszczenie, na mocy §4.1, możliwości zlecenia przez przedsiębiorstwo obowiązków utrzymywania zapasów osobie trzeciej. Upoważnienie to ma jednakże moc wiążącą tylko w odniesieniu do przedsiębiorców działających na terytorium Polski. Zawarta w rozporządzeniu delegacja określająca wymagania umowy o przechowanie zapasów jest bardzo skromna i z pewnością będzie musiała ulec modyfikacji, aby spełnić warunki tego rodzaju umów określonych w dyrektywie 98/93/EC.

W omawianym rozporządzeniu wymieniono elementy, które nie mogą być zaliczane do kategorii wyznaczania zapasów obowiązkowych. Można zatem domniemywać, że wszystkie pozostałe elementy tworzą kategorię zapasów obowiązkowych. Jest to istotnie odmienne podejście w porównaniu do stosowanego w regulacjach EU/IEA. Porównanie ich zgodności z zasadami EU/IEA zostało zestawione w rozdziale 4 raportu.

W rozporządzeniu określono także organy uprawnione do dokonywania kontroli przedsiębiorstw utrzymujących zapasy obowiązkowe. Jedną z osób upoważnionych jest Prezes Agencji Rezerw Materiałowych, drugą zaś — sam Minister Gospodarki. Budzi pewne zdziwienie, że wydający rozporządzenie sam siebie upoważnia do wykonywania czynności kontrolnych. Jest to zapewne zapis zbędny w kontekście art. 17 ust. 1 ustawy o zapasach, w którym wyraźnie mówi się,

że „organem uprawnionym do stwierdzania obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych jest Minister Gospodarki”.

Szczegółowy wykaz paliw ciekłych tworzących zapasy obowiązkowe określa rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29. września 1997 (znowelizowane w dniu 31 marca 1999 r. — Dz.U. nr 125, 1997, poz. 803 i Dz.U. nr 35, 1999, poz. 329). Zgodnie z tym do zapasów tych można zaliczyć: benzyny silnikowe (ołowiove i bezołowiowe — substytucja bez ograniczeń?!), benzyny lotnicze, oleje napędowe oraz paliwa lotnicze na bazie nafty, a także ropę naftową (na mocy noweli rozporządzenia z 1999 r.).

Ad b. W ustawie o zapasach zdefiniowano przejrzyście zasady ponoszenia kosztów gromadzenia i utrzymywania zapasów paliw ciekłych. Jednakże w tym przypadku występuje zasadnicza różnica pomiędzy finansowaniem rezerw państwowych o przeznaczeniu gospodarczym a zapasami obowiązkowymi przedsiębiorstw. W przypadku rezerw gospodarczych, będących wyłączną własnością Państwa, wydatki na ich utrzymanie są w pełni pokrywane przez budżet.

W przypadku zapasów obowiązkowych przedsiębiorstw, stanowiących ich majątek, koszty utrzymywania zapasów są w części rekompensowane dotacją przedmiotową (na mocy art. 16 ustawy), rozdysponowaną na mocy rozporządzenia Ministra Finansów (obecnie ministra właściwego do spraw finansów publicznych). Rozporządzenia te, obowiązujące dla lat 1998 i 1999, wydawane były pod koniec I połowy roku, w którym obowiązywały (wydano je: w maju i czerwcu). Ponadto w rozporządzeniu obowiązującym w roku 1999 zostały zróżnicowane stawki dopłat (w 1998 r. obowiązywała stawka jednolita dla wszystkich paliw) do poszczególnych paliw. I tak np. stawka dopłaty do tony ropy sięgała około 40% stawki dopłat do benzyn i olejów napędowych. Jedną z przyczyn tego zróżnicowania jest umożliwienie, dopiero od roku 1999, gromadzenia zapasów w postaci ropy naftowej. Ponadto porównanie stawek określonych w rozporządzeniach wskazuje, że stawki dotacji do paliw silnikowych w roku 1999 zostały obniżone o ponad 25%, w stosunku do poziomu roku 1998. Natomiast porównanie krajowych cen netto (bez VAT) benzyn i oleju napędowego dla tych dwóch lat wskazuje, że ceny średnioroczne w 1999 r. były wyższe o około 25—30%. Po analizie postanowień ustaw o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (art. 35), w powiązaniu z wykładnią interpretacyjną nowej ustawy „Prawo o działalności gospodarczej”, a także w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. nr 105, 1999, poz. 1197) stwierdzamy, że było to związane z czasowym zaniechaniem przez MF poboru podatku akcyzowego od utrzymywanych zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (por. zapisy §10 pkt. 4 i §13 ust. 3 rozporządzenia MF).

Interesujące, a zarazem znamienne jest, że według kompetentnych ocen ARM dotacja budżetowa na utrzymywanie przez nią rezerw państwowych paliw ciekłych na dotychczasowym poziomie w roku 2000 pokryje tylko około 58% kosztów utrzymania zapasów, zaś brakujące 42% ARM będzie musiała pokryć z własnych dochodów. Działalność gospodarcza ARM jest prawnie dopuszczona na mocy postanowień art. 14 ustawy o zapasach. Tym niemniej na podstawie dotychczas posiadanych przez nas informacji trudno wywnioskować, czy i w jakim stopniu przytoczony powyżej poziom dotacji dotyczy utrzymywania zapasów obowiązkowych (w powyższym przypadku wymienione relacje dotyczyły bowiem rezerw gospodarczych), a w jakim pozostałych rezerw państwowych.

Wskazywać to może na pewien brak „przejrzystości” podziału kosztów, co uniemożliwia ich dokładną ocenę, która jest wymagana przepisami EU/IEA. Ponadto z dotychczasowych wyjaś-

nień ARM wynika, że od wielu lat nie otrzymywała ona środków budżetowych na przyrost pułapu rezerw oraz zapasów obowiązkowych.

Ad c. Ocena wiarygodności systemu statystyki publicznej została wyczerpująco scharakteryzowana w rozdziale 2 (w szczególności 2.1) niniejszego raportu. Zawarte tamże wnioski wskazują, że począwszy od 1 stycznia 2000 r. systemem statystyki publicznej zostają objęte wszystkie jednostki posiadające koncesję na obrót paliwami ciekłymi. W tym celu Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra Gospodarki, wydał rozporządzenie w sprawie umieszczenia w Programie Badań Statystycznych Statystyki Publicznej na rok 2000 (Dz.U. nr 77, 1999, poz. 863) obowiązku sporządzania comiesięcznych sprawozdań na formularzu RAF-2. Formularz ten dotyczy sprawozdań o produkcji i obrotach produktami naftowymi, a przygotowywany był także pod kątem przyszłych potrzeb, wynikających z przepisów EU/IEA. Warto także podkreślić, że RAF-2 wypełnia dotychczas istniejącą lukę w systemie statystyki krajowej. Niezależnie od systemu statystyki publicznej, Rada Ministrów wydała rozporządzenie, na mocy upoważnienia art. 5 ust.1, w sprawie „... kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych” (Dz.U. nr 5, 1998, poz. 15). Na mocy tego rozporządzenia Minister Gospodarki został zobowiązany do utworzenia systemu informacyjnego o rezerwach państwowych gospodarczych, których zakres przedmiotowy ściśle określa §11 rozporządzenia RM. Oddzielną część systemu informacyjnego tworzą podmioty zobowiązane do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych. W tej sprawie Minister Gospodarki, na mocy delegacji art. 17 ust. 2 ustawy o zapasach wydał stosowne zarządzenie (MP nr 76, 1997, poz. 705), mocą którego Agencja Rezerw Materiałowych ma za zadanie prowadzenie rejestru przedsiębiorstw, których dotyczy obowiązek utworzenia zapasów obowiązkowych. W zarządzeniu określono także zakres rzeczowy informacji, które wpis do rejestru winien zawierać. Należy stwierdzić, że zatwierdzona przez Parlament nowelizacja ustawy o zapasach nakazuje zamianę zarządzenia na rozporządzenie (zarządzenie nie jest źródłem prawa) wraz z jego poszerzeniem o informacje niezbędne do monitorowania stanu i struktury obowiązkowych zapasów paliw ciekłych. A zatem jednym ze spostrzeżeń, jakie nasuwa się z powyższego opisu, jest fakt istnienia dwu, w zasadzie niezależnych systemów gromadzenia informacji o zapasach bezpieczeństwa (rezerwy gospodarcze i zapasy obowiązkowe). Ponadto określenie zakresu informacji o wymienionych dwu składnikach tworzących zapasy bezpieczeństwa jest istotnie różne. Daleko bardziej wyczerpująca jest informacja gromadzona o rezerwach państwowych o przeznaczeniu gospodarczym, stosunkowo zaś skromna o zapasach obowiązkowych (zresztą informacja ta w świetle obecnych przepisów jest i tak gromadzona bez upoważnienia ustawowego, co zostało skorygowane w noweli ustawy o zapasach).

Ad d. Zagadnienie związane z możliwością powołania i skutecznego funkcjonowania instytucji nazwanej Krajowy Komitet Antykryzysowy ds. paliw ciekłych (polskie NESO) jest przedmiotem szczegółowych rozważań w rozdziale 6 niniejszego raportu. W tym miejscu chcielibyśmy wspomnieć o tym, że organem uprawnionym do dysponowania stanami zastrzeżonymi rezerw gospodarczych jest Prezes RM, działający na wniosek Ministra Gospodarki. Natomiast w pozostałych przypadkach decyzje podejmuje samodzielnie MG, lub też może on, na czas określony, upoważnić w tym celu Prezesa ARM. Tryb i procedury postępowania w takich przypadkach reguluje wspomniane powyżej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r.

Znacznie bardziej prosty jest system interwencyjnego wykorzystywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w przypadku wystąpienia zakłóceń na rynku krajowym. Kwestie te reguluje rozporządzenie MG z dnia 29 września 1997 r.

Ad e. Chcielibyśmy zaznaczyć, że obecnie obowiązujące prawo nie daje właściwych upoważnień do wprowadzenia środków ograniczających popyt odbiorców na paliwa ciekłe w przypadku wystąpienia znacznie większych zakłóceń w dostawach paliw z importu. Twierdzenie to opieramy na wnikliwej analizie postanowień ustawy o zapasach oraz związanych aktach wykonawczych.

Pewne możliwości wprowadzenia czasowych ograniczeń w sprzedaży m.in. paliw ciekłych wynikają z zapisów art. 11 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne. Upoważnienie takie posiada Rada Ministrów. Na tej podstawie RM wydała dwa rozporządzenia, jedno — z dnia 5 maja 1998 r. (Dz.U. nr 60, 1998, poz. 386) określa „... szczegółowe zasady i tryb wprowadzania ograniczeń w sprzedaży ...” i drugie — z dnia 21 grudnia 1999 r., ściśle związane z obawami wystąpienia efektu roku 2000 (Y2K) w systemie elektroenergetycznym i gazowniczym. Po ich analizie możemy stwierdzić, że jedynie pierwsze z wymienionych rozporządzeń zawiera pewne ogólne elementy umożliwiające wprowadzenie ograniczeń w sprzedaży paliw ciekłych. Jednakże postanowienia rozporządzenia są albo bardzo ogólne, jak np. zapis §4.1 wskazujący jedynie na sposób realizacji ograniczeń (tu: racjonowanie praw do zakupu określonych ilości paliw), bez określenia organów odpowiedzialnych za te czynności oraz trybu i obowiązujących procedur, w tym czasowych, wprowadzania i odwoływania ograniczeń. Wspomina się natomiast w §11 o tym, że organem uprawnionym do kontroli przestrzegania wprowadzonych ograniczeń jest wojewoda. Można z tego wywieść wnioski, że jeśli ograniczenia obejmą cały obszar kraju, to wówczas kontrolę sprawować będą musieli wszyscy wojewodowie. Powstaje zatem pytanie, kto i w jaki sposób będzie wypełniał funkcje koordynacyjne w przedmiotowym zakresie? Oceniamy, że to ważne zagadnienie, stanowiące jeden z kluczowych elementów porozumienia krajów członkowskich IEA w ramach Międzynarodowego Programu Energii (IEP), musi być kompleksowo i przejrzysto uregulowane, aby Polska mogła poważnie rozważać przynależność do IEA.

3.3. Zasadnicze cechy projektu nowej ustawy

Przystępując do opracowania projektu nowej ustawy kierowaliśmy się jasno określonymi wskazaniem TOR projektu, omówionymi we wprowadzeniu do niniejszego raportu. W szczególności staraliśmy się wziąć pod uwagę racjonalność legislacyjną i finansowo-ekonomiczną proponowanych rozwiązań, które w dodatku winny być zgodne z kierunkami przemian rynkowych, jakie dokonują się w gospodarce energetycznej Polski i innych krajów OECD.

Przez racjonalność legislacyjną rozumiemy z jednej strony niezbędność uwzględnienia w projekcie ustawy wszystkich (lub prawie wszystkich) wymagań wynikających ze wskazanych w TOR dyrektyw EU oraz regulacji określających funkcjonowanie Międzynarodowej Agencji Energii, z drugiej zaś zapewnienie maksymalnie możliwej przejrzystości proponowanych rozwiązań prawnych. Z tego względu oceniliśmy, że daleko bardziej prostym, a zarazem skutecznym sposobem będzie zaprojektowanie całkowicie nowego projektu ustawy, w którym znajdzie się możliwie najmniej odwołań i zmian wnoszonych do innych ustaw, a który wyczerpie zarazem całą wymaganą materię regulacji problematyki zapasów obowiązkowych paliw ciekłych. Niewątpliwie istotnym czynnikiem racjonalności legislacyjnej są wymagania płynące z zaleceń i sugestii negocjacyjnych.

Z kolei przesłanka racjonalności finansowo-ekonomicznej proponowanych regulacji w projekcie ustawy opracowanej w ramach wykonania raportu przejawia się w następujących elementach:

- ◆ podziale odpowiedzialności za zgromadzenie i utrzymywanie wymaganego poziomu zapasów pomiędzy budżet państwa i wszystkich przedsiębiorców (producentów i importerów), funkcjonujących na krajowym rynku paliw ciekłych, przy utrzymaniu stałego, 20-dniowego udziału rezerw gospodarczych finansowanych przez budżet państwa;
- ◆ wykorzystaniu aktualnie obowiązujących regulacji fiskalnych (systemy podatków i ulg oraz czasowego odroczenia podatków) oraz innych obowiązujących regulacji ustawowych (np. postanowień Prawa energetycznego);
- ◆ stworzeniu warunków do racjonalnego zredukowania kosztów finansowych, poprzez stworzenie możliwości uzyskiwania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa dla wszystkich przedsiębiorców zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów paliw ciekłych;
- ◆ nałożeniu obowiązku na wszystkich świadczących usługi magazynowania, tj. magazynierów, ale również producentów i importerów, prowadzenia wydzielonej ewidencji księgowej dotyczącej magazynowania, a dodatkowo do załączania do umowy o magazynowanie kalkulacji stawek opłat za te usługi;
- ◆ wykorzystaniu w jak największym zakresie istniejących obecnie struktur instytucjonalno-decyzyjnych (MG, URE, ARM) oraz sprawozdawczości statystycznej (GUS, ARE, Nafta Polska lub PKN);
- ◆ dopuszczeniu możliwości funkcjonowania mechanizmu rynkowego w zakresie świadczenia usług magazynowania paliw ciekłych, przy obowiązywaniu systemu koniecznych zabezpieczeń obrotu gospodarczego. W tym przypadku gwarancje takie zapewnia procedura uzyskania koncesji, zweryfikowana pozytywnie na gruncie Prawa energetycznego, nad czym czuwa Prezes URE.

Mając na uwadze powyższe przesłanki przystąpiliśmy do opracowania projektu nowej ustawy, której omówienie, w kolejności regulowanych zagadnień, prezentujemy poniżej.

Projekt nowej ustawy „O zapasach obowiązkowych paliw ciekłych” zawiera pięć rozdziałów, w których omówiono:

I. Przepisy ogólne.

II. Zasady tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych.

III. Zasady zarządzania zapasami w sytuacjach kryzysowych.

IV. Kary pieniężne.

V. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe.

Poniżej scharakteryzujemy pokrótce ważniejsze zapisy w proponowanej ustawie.

I. Przepisy ogólne

W rozdziale tym określono cel i podstawowe zasady oraz zakres działania ustawy w sytuacjach wystąpienia zakłóceń i/lub kryzysów w dostawie paliw ciekłych na rynek krajowy. Wskazano, że ustawa nie dotyczy tej części rezerw gospodarczych, które są utrzymywane do celów wojskowych. Ponadto regulacje nie dotyczą pośredników w obrocie handlowym paliwami ciekłymi, dokonywanym na terenie kraju. Następnie zdefiniowano główne podmioty funkcjonujące na rynku, określono graniczne wartości wskazujące na występowanie zakłóceń, bądź kryzysu w dostawie paliw oraz zdefiniowano grupy paliw ciekłych, do których mają zastosowanie przepisy ustawowe.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że za podstawę definicji stanów kryzysowych (łącznie zakłócenie i kryzys dostaw) przyjęto zmniejszenie średniodobowych dostaw rynkowych w odniesieniu do średniego dziennego zużycia, co ściśle odpowiada definicji dyrektyw EU. Pragniemy wyjaśnić, że ta baza obliczeń zapewnia zarazem — w polskich warunkach — spełnienie kryterium IEA, które odnosi się do średniodobowego importu netto (w Polsce, w roku 1999 zużycie krajowe ropy i paliw ciekłych różniło się od importu netto o około 0,5%, co pozwala na tego rodzaju uproszczenie obliczeniowe).

Chcielibyśmy wspomnieć, że definicje te są w pełni zgodne z definicjami Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii, stanowiącym podstawę działania IEA.

Warto podkreślić, że poprzez odpowiednie zdefiniowanie producentów i magazynierów, jako działających na zasadach Prawa energetycznego, zachowana jest spójność szeregu wymagań ustawowych, takich jak np. procedury koncesyjne, konieczność stosowania kategorii kosztów uzasadnionych, w dodatku wyodrębnionych według rodzajów działalności (tu: produkcja, magazynowanie i obrót paliwami). Takie odniesienie daje dużą gwarancję bezpieczeństwa obrotu zapasami, gdyż nadzór nad przestrzeganiem warunków koncesji sprawuje wyspecjalizowany organ, jakim jest Prezes URE. Ostatni artykuł (art. 5) rozdziału zawiera upoważnienie dla Ministra Gospodarki do precyzyjnego określenia wykazu paliw, tworzących zapasy obowiązkowe.

II. Zasady tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych

Rozdział ten tworzą postanowienia art. 6—16. Zawierają one przepisy materialne, wskazujące podmioty obowiązane do gromadzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych. Wskazują kompetencje i zakres upoważnień dla Ministra Gospodarki do doprecyzowania warunków działalności przedsiębiorców, wychodząc z zasad określonych w ustawie. Rozdziela się wyraźnie obowiązki i kompetencje Państwa i przedsiębiorców w zakresie utrzymywania i finansowania zapasów. Proponuje się, aby budżet Państwa w całości finansował część zapasów utrzymywanych w postaci rezerw gospodarczych, producenci i importerzy zaś wydatki na utrzymanie zapasów obowiązkowych mogli zaliczać do uzasadnionych kosztów działalności. Oznacza to w istocie przeniesienie ciężaru kosztów gospodarki zapasami i rezerwami na konsumentów, a zatem utrzymanie stanu istniejącego, ale z jednym wyjątkiem. Budżet nie będzie musiał w części dotować zapasów producentów, tak jak to czyni obecnie, będzie natomiast musiał w pełni sfinansować 20-dniowy wolumen zapasów (w postaci rezerw), co w najbliższych latach nie powinno nastęrczać większych trudności (bo zapas ten istnieje), w latach kolejnych natomiast, w miarę wzrostu zapotrzebowania krajowego, wydatki budżetu będą musiały proporcjonalnie wzrastać. Uważamy, że jest to cena, jaką Państwo musi ponieść za utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego w tym ważnym obszarze gospodarki energetycznej. Można oczywiście dyskutować nad trafnością przyjętego udziału 20-dniowego, ale wydaje się, że wartość ta wypośredkowie pomiędzy ograniczonymi obecnie możliwościami finansowymi budżetu a jego powinnością związaną z zapewnieniem bezpieczeństwa paliwowego.

W art. 8 proponuje się ścieżkę dojścia do wymaganego 90-dniowego poziomu zapasów, przy czym w istocie zapas ten pomniejsza się (koryguje) o liczbę dni zapasów zgromadzonych w postaci rezerw gospodarczych, które winno zabezpieczyć Państwo. Trudno w tej chwili dyskutować nad realnością bądź nie przyjęcia roku 2005 jako granicznej daty dla osiągnięcia stanu 90 dni za-

pasów, gdyż zależy to od wielu istotnie różniących się czynników. Uważamy, że w tej sprawie winny zdecydować także argumenty finansowe i wykonawcze.

Kolejne artykuły rozdziału poświęcone są określeniu, które postaci zapasów tworzą, a które nie mogą być zaliczone jako zapasy obowiązkowe. Treści tych artykułów ściśle odpowiadają postanowieniom dyrektyw EU. W kolejnym zapisie ustawa dopuszcza możliwości utrzymywania zapasów w postaci ropy naftowej lub jej półproduktów, co pozostając w pełnej zgodzie w przepisami EU, dodatkowo przyczynia się do obniżki kosztów zakupu i utrzymywania zapasów.

Następna ważna kwestia, do której ustawa daje podstawy prawne, polega na możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez magazynierów świadczących usługi magazynowania (jest to typowa działalność o charakterze TPA, gorąco dyskutowanego na gruncie rozwiązań Prawa energetycznego oraz dyrektyw EU — „elektryczna i gazowa”). Jednakże ze względu na konieczność zachowania bezpieczeństwa obrotu, działalność magazynierów podlega pewnym ograniczeniom, z których najważniejsze znaczenie mają obligatoryjne warunki umowy. Pragniemy jednakże z naciskiem podkreślić, że proponowane w ustawie zapisy z jednej strony zwiększają bezpieczeństwo obrotu, ale z drugiej pozwalają na stosunkowo duży margines regulacji pomiędzy stronami umowy. A zatem, mimo pewnych ogólnych ram, pozostaje wolne miejsce na działanie mechanizmu rynkowego. Należy bowiem zauważyć, że cała materia umów handlowych podlega jurysdykcji sądów powszechnych, aby zaś ograniczyć tego rodzaju sytuacje, magazynier jest zobowiązany do ujawnienia kalkulacji stawek opłat za swoje usługi. Ponadto, tak jak już wspominaliśmy, strony umowy podlegają regulacjom ustawy Prawo energetyczne, a zatem w określonych sytuacjach można i należy się liczyć z arbitrażem Prezesa URE, działającego w oparciu o warunki udzielonej stronom koncesji.

Chcielibyśmy podkreślić także wagę zapisu art. 12, w którym nakłada się obowiązek prowadzenia wydzielonych kont na usługi magazynowania. Jest to zapis usuwający nadal istniejącą usterkę Prawa energetycznego, w którym zapomniano, że działalność magazynowania oprócz koncesji, winna mieć także swoje taryfy, które winny być oparte o koszty uzasadnione tej i tylko tej działalności. W końcu w rozdziale tym mówi się o możliwości magazynowania zapasów poza granicami kraju, ale wyłącznie na warunkach określonych w umowach międzynarodowych. Ten z pozoru groźny zapis (z czym mieliśmy możliwość już kilka razy się zetknąć) w istocie oznacza tylko konieczność przygotowania się do członkostwa w IEA. Bowiem ratyfikowanie przez Polskę Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii, jak również konieczność zaakceptowania stosownych dyrektyw EU, stanowić będzie wyraźnie o zgodzie na tego rodzaju działalność. Na wszelki wypadek wyjaśniamy raz jeszcze, że przepis ten będzie obowiązywał tylko wtedy, gdy długotrwale (z natury rzeczy) procedury negocjacyjne i ratyfikacyjne znajdą swój pozytywny finał.

Końcowe artykuły rozdziału ustanawiają Ministra Gospodarki jako organ właściwy do sprawowania nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem przepisów ustawy oraz precyzują zakres i sposób wykonywania czynności kontrolnych.

III. Zasady zarządzania zapasami w sytuacjach kryzysowych

Rozdział ten ma niezwykle istotne znaczenie w kontekście przyszłego członkostwa Polski w strukturach IEA oraz EU, gdyż ustanawia Krajowy Komitet Antykryzysowy jako instytucję od-

powiedzialną za koordynowanie działań w przypadkach wystąpienia zakłóceń i kryzysów w dostawie paliw. Wyraźnie podkreślamy, że tego rodzaju instytucje funkcjonują we wszystkich krajach członkowskich IEA, gdyż są niezbędne — zgodnie z Porozumieniem o Międzynarodowym Programie Energii — do podejmowania wspólnych działań, koordynowanych na szczeblu Sekretariatu IEA. Wyjaśniamy, że w obecnej ustawie nie mogliśmy umieścić tego rodzaju zapisów, gdyż staną się one obowiązujące z chwilą ratyfikacji Porozumienia. Mając na względzie elementy procesu negocjacji przedczłonkowskich, o których piszemy w rozdziale 7 raportu, warto już obecnie brać pod uwagę tego rodzaju przyszłe zdarzenia, choćby po to, aby w przyszłości móc skutecznie korzystać z regulacji EU i IEA.

Wyraźnie musimy podkreślić, że Komitet Antykryzysowy może zostać utworzony wyłącznie na mocy ustawy, oraz że tylko ustawa może określać jego skład i kompetencje. Z projektu ustawy wynika, że Komitet będzie w istocie spełniał funkcje doradcze w stosunku do Ministra Gospodarki, gdyż zgodnie z Konstytucją nie może wejść w posiadanie uprawnień władczych, przynależnych wyłącznie organom konstytucyjnym. Wyróżniono zakres uprawnień Komitetu w zależności od stanu zagrożenia dostaw, gdyż chcieliśmy w ten sposób dodatkowo zracjonalizować koszty jego funkcjonowania.

Zakres bieżącej działalności Sekretariatu oraz Komitetu odpowiada potrzebom i wymaganiom Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii IEA, co w przyszłości umożliwi bezproblemowe wykonywanie obowiązków Porozumienia przez doświadczoną kadrę.

Warto podkreślić rolę Komitetu w przypadkach wystąpienia zakłóceń i kryzysów w dostawie paliw na rynek krajowy. W takich sytuacjach Komitet ma prawo, a zarazem obowiązek, wnioskowania do Ministra Gospodarki o podjęcie właściwych do sytuacji środków zaradczych, wśród których projekt ustawy dopuszcza wprowadzenie różnych form ograniczeń zużycia paliw, m.in. poprzez wydawanie czasowych zakazów i nakazów, aż do zastosowania racjonowania w zakupie paliw, ale także projekt ustawy umożliwia, na mocy zapisów art. 20, wykorzystanie instrumentu ekonomicznego, w postaci maksymalnie dozwolonego wzrostu podatku akcyzowego (określonego ustawą o VAT i podatku akcyzowym). Stosownie do zapisów Konstytucji RP, uprawnienia w zakresie czasowego nakładania ograniczeń mających uciążliwy charakter dla społeczeństwa ma Rada Ministrów, dlatego też w projekcie ustawy występują upoważnienia dla Rady Ministrów. W projekcie ustawy przewidziano także delegację dla Ministra Gospodarki do wydania rozporządzeń obligujących producentów i importerów do uwalniania wymaganych kwot zapasów.

IV. Kary pieniężne

Rozdział ten określa maksymalnie dozwolone sankcje karne za naruszenie przez producenta i importera przepisów ustawy. Warto odnotować, że sankcje takie nie zagrażają, z mocy ustawy, magazynierowi, gdyż jego funkcjonowanie podlega ogólnym przepisom o obrocie gospodarczym i podlega regulacjom cywilno-prawnym.

V. Zmiany w przepisach obowiązujących

Postanowienia rozdziału wprowadzają kilka koniecznych korekt do obowiązujących ustaw, m.in. ustawy „O rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw” oraz

ustawy „O poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne”.

Ponadto w rozdziale sprecyzowano, że producenci i importerzy, którzy rozpoczną działalność na krajowym rynku po dniu wejścia w życie ustawy, muszą mieć na uwadze konieczność bezwarunkowego stosowania się do jej postanowień.

W ostatnim artykule (30) stwierdza się, że ustawa zacznie obowiązywać po 30 dniach od dnia jej ogłoszenia. To stosunkowo krótki okres *vacatio legis*, ale biorąc pod uwagę wymagania procesu negocjacji przedczłonkowskich z EU, utrzymanie tak krótkiego terminu wejścia w życie wydaje się nam konieczne. Wiąże się z tym także potrzeba stosunkowo szybkiego skierowania projektu na ścieżkę legislacyjną, tak aby mógł zacząć obowiązywać od początku roku 2001, co pozwoli wszystkim przedsiębiorcom na stopniowe dostosowanie się do wymagań projektu ustawy w okresie zakładanych 5 lat.

4. Synteza porównawcza przepisów krajowych i regulacji IEA/EU

Rozdział ten zawiera tabelaryczne zestawienie podstawowych elementów umożliwiających, naszym zdaniem, przeprowadzenie jakościowej oceny zgodności i/lub rozbieżności przepisów polskich i Unijnych oraz IEA, obowiązujących w zakresie problematyki zapasów paliw ciekłych.

Wykonanie zestawienia porównawczego było możliwe po przeprowadzeniu analiz obowiązującego systemu statystyki publicznej oraz po przeanalizowaniu aktualnie obowiązujących w kraju przepisów prawa, a także po wykonaniu wstępnej opinii projektu ustawy o zapasach obowiązkowych produktów z ropy naftowej w wersji z dnia 10 lutego 2000 r.

Ponadto w syntezie porównawczej wykorzystano postanowienia dyrektyw EU (68/414/EEC i 98/93/EC) oraz zapisy porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii, obowiązującym kraje członkowskie IEA.

Ze względu na zasadnicze zmiany, jakie zostały wprowadzone dyrektywą 98/93/EC, zdecydowano o opracowaniu jednolitego tekstu „nowej” dyrektywy, który następnie został przez nas wykorzystany w syntezie porównawczej.

W porównaniu wykorzystano najbardziej wąskie kategorie dla spełnienia wymogów dyrektyw EU lub zobowiązań wobec IEA.

Lp.	Kategorie oceny	Dyrektywy EU (wg jednolitego tekstu, w załączniku)	Regulacje IEA (IEP+EMM)	Przepisy polskie (PL)
1	2	3	4	5
1	Dolny limit zapasów paliw ciekłych (baza odniesienia). Zakres obowiązywania regulacji	90 dni średnio-dobowego zużycia krajowego. Bazą jest poprzedni rok kalendarzowy. Regulacje obowiązują tylko kraje EU	90 dni importu netto (import-eksport). Bazą jest poprzedni rok kalendarzowy. Regulacje obowiązują kraje członkowskie IEA, w zakresie wynikającym z podpisano (i ratyfikowanego) porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii (IEP), którego elementem jest zgoda na podporządkowanie się decyzjom Rady Zarządzającej IEA (GB)	Brak dolnego limitu zapasów. Zależnie od metodyki liczenia zapasy wynoszą od ok. 25 dni (zgodnie z ustawą o zapasach), do ok. 50 dni, zgodnie z metodą zastosowaną w niniejszym raporcie (rozdz. 3). Znowelizowane w 1999 r. rozp. Min. Gospodarki wymaga corocznego przyrostu poziomu zapasów obowiązkowych w tempie 2% rocznie, liczonego od wartości produkcji i importu paliw w roku poprzednim, co powoduje, że pułap 90 dni może zostać osiągnięty ok. 2008—2010 r. (zapis taki oznacza faktyczny wzrost zapasów w tempie 8%/a). Na mocy art. 15 ustawy o zapasach, obowiązek gromadzenia zapasów mają firmy o obrocie >200 tys. ton/a
2	Dozwolona obniżka utrzymywania zapasów i związane z tym warunki konieczne	Zgromadzone zapasy mogą być obniżone max. do 25%, struktury produktów zużywanych i produkowanych na rynku wewnętrznym danego państwa, ale wyłącznie z własnego wydobycia ropy. Decyzja co do sposobu dystrybucji tak obniżonego poziomu zapasów pozostawiona jest danemu państwu członkowskiemu	Jedynym ogólnym zabezpieczeniem jest możliwość rezerwowania zapasów zdolnością do dodatkowego wydobycia ropy (za art. 3 ust. 1 IEP). Dopuszczalna jest także substytucja paliw ciekłych innymi paliwami (stałe, gazowe). Decyzje co do sposobu zabezpieczenia zapasów ww. środkami należą do GB	Aktualnie brak jest tego rodzaju krajowych przepisów prawa. W znowelizowanych w marcu 1999 r. rozporządzeniach Ministra Gospodarki dodano możliwość gromadzenia zapasów paliw ciekłych w postaci ropy surowej (ale nie półproduktów przerobu). Nowe rozporządzenia dopuszczają także zamienne magazynowanie benzyn ołowionych i bezołowionych, co może budzić pewne wątpliwości
3	Dozwolone rodzaje paliw, tworzące zapasy strategiczne oraz możliwa substytucja produktów końcowych ropą naftową lub półproduktami przerobu ropy	Tworzą je trzy wyróżnione grupy produktów: (i) benzyny silnikowe i lotnicze (w tym paliwo odrzutowe na bazie benzyn); (ii) paliwa do silników wysoko-	W IEP brak jest szczegółowego wyliczenia rodzajów produktów, kwalifikowanych do gromadzenia w postaci zapasów. W art. 9 IEP stwierdza się, że	Wykaz paliw ciekłych, dla których tworzy się zapasy obowiązkowe, wynika z rozporządzenia MG. Wymienia się w nim: benzyny silnikowe ołowione

1	2	3	4	5
	(zakres rzeczowy)	<p>prężnych (olej napędowy, lekki olej opałowy, nafty oraz paliwa odrzutowe naftowe); (iii) oleje opałowe (średnie i ciężkie — bez bunkru morskiego). Warto zwrócić uwagę, że w grupach tych nie występuje benzyna pirolityczna, stanowiąca półprodukt przerobu ropy, wykorzystywany w produkcji petrochemicznej.</p> <p>Substytucja produktów końcowych (paliw ciekłych) lub półproduktów przerobu ropy naftowej jest ograniczona w istocie zdolnościami zbilansowania struktury popytu finalnego, ze strukturą produkcji paliw ciekłych w krajowych rafineriach, które podlegają prawnemu obowiązkowi gromadzenia i utrzymania</p>	<p>tworzą je: ropa surowa, wszystkie produkty naftowe, wszystkie surowce rafineryjne oraz wszystkie surowce i produkty rafineryjne wytwarzane na bazie gazu ziemnego (tzw. gazolina surowa) i ropy.</p> <p>Bardziej szczegółowe informacje zawiera EMM (Podręcznik zarządzania w stacjach antykrzysowych) oraz zarządzenia GB, określające precyzyjne algorytmy obliczeń poziomów zapasów. Zostały one szczegółowo opisane w rozdz. 2.2. raportu oraz załącznikach. Na uwagę zasługuje wyraźne wydzielenie z algorytmu obliczeń benzyny pirolitycznej, jako produktu nieenergetycznego</p>	<p>i bezołowiowe, benzyny lotnicze, oleje napędowe i paliwa lotnicze na bazie nafty oraz ropę naftową. Na mocy stosownego rozp. MG tylko producenci paliw (rafinerie) mogą tworzyć do 30% zapasów pod postacią ropy naftowej. Nie zostały określone reguły rządzące tą możliwością substytucji</p>
4.	<p>Składowe łącznie zaliczane do zapasów bezpieczeństwa (przypominamy, że chodzi o sumę rezerw gospodarczych — bez stanów zastrzeżonych- i zapasów obowiązkowych przedsiębiorstw — definicja) oraz elementy wyłączone (nie zaliczane) z tej kategorii</p>	<p>Do zapasów paliw ciekłych zaliczać należy paliwa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) w zbiornikowcach do rozładunku, po formalnościach celnych, 2) zapasy utrzymywane w portach, 3) zapasy w zbiornikach, w punkcie załadunku do rurociągów 4) zapasy w zbiornikach rafinerii (bez ilości w instalacjach produkcyjnych i w rurociągach) 5) zapasy w magazynach rafinerii i/lub importerów lub firm obrotu hurtowego paliwami ciekłymi, 6) zapasy u wielkich użytkowników, zobowiązanych do ich gromadzenia 7) zapasy na barkach i statkach żegl. 	<p>Do zapasów paliw ciekłych zaliczać należy paliwa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) w zbiornikowcach znajdujących się w portach docelowych, 2) w zbiornikach instalacji rurociągowych (nie w samych rurociągach!), 3) w zbiornikach znajdujących się w rafineriach ropy naftowej, 4) w terminalach i magazynach hurtowych, 5) w znajdujących się na lądzie zbiornikach paliwa bunkrowego dla statków, 6) u dużych odbiorców paliw, o ile są to zapasy wymagane przepisami prawnymi lub znajdujące się pod kontrolą rządu. 	<p>W polskich przepisach nie określa się składowych jakie tworzą zapasy paliw. Natomiast wyliczone są te elementy, których nie wolno zaliczać do zapasów obowiązkowych.</p> <p>Należą do nich (zgodnie z §6 rozp. MG):</p> <ol style="list-style-type: none"> a) w rurociągach przesyłowych i zbiornikach na wejściu i wyjściu w trakcie przesyłania, b) w cysternach kolejowych i samochodowych, c) w rurociągach i instalacjach produkcyjnych, d) na statkach, c) w magazynie celnym przed ocleniem i w porcie wolnocłowym oraz

1	2	3	4	5
		<p>lugi przybrzeżnej, z możliwością ich kontroli i pełnego nimi dysponowania. Nie zalicza się:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) rezerw ropy we własnych złożach, b) bunkier na statkach morskich, c) dostawy tranzytowe paliw dla innych państw, d) zapasy w rurociągach, e) w cysternach kolejowych i drogowych, f) w zbiornikach sieci detalicznej, g) zapasy u drobnych odbiorców. h) w magazynach o przeznaczeniu wojskowym 	<p>Nie zalicza się:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) w rurociągach (dotyczy to zarówno ropy, jak i produktów gotowych), b) w cysternach kolejowych i samochodowych, c) w stacjach paliw i magazynach detalicznych, d) bunkier na statkach morskich, e) u odbiorców, jeśli zapasy te nie należą do kategorii wymienionej w punkcie (6), f) w magazynach o przeznaczeniu wojskowym, g) paliw zatankowanych jako bunkier na statki morskie 	<p>f) w magazynach o przeznaczeniu wojskowym</p>
5	<p>Wymagania co do sposobu zarządzania zasarami</p>	<p>Wymaga się jasnych podstaw prawnych, umożliwiających państwu pełne dysponowanie zgromadzonymi zasarami, niezależnie od tego czy jest ich właścicielem. Ponadto wymagane jest równe traktowanie wszystkich państw członkowskich w dostępie do informacji handlowych i administracyjnych (procedury) dotyczących zasaramów. Ponadto dyrektywa dopuszcza prawo państw członkowskich do regresu w stosunku do organu i/ lub jednostki odpowiedzialnej za gospodarkę zasaramami</p>	<p>Zagadnienia te są kompleksowo uregulowane w IEP oraz są na bieżąco aktualizowane decyzjami Rady Zarządzającej. Ze względu na międzynarodowy charakter IEA, kwestie te są uregulowane bardzo precyzyjnie, w celu uniknięcia ewentualnych nieporozumień i sporów międzynarodowych. Szerokie kompetencje posiadają organy wykonawcze Międzynarodowej Agencji Energii, które na bieżąco monitorują stan i tendencje zmian na międzynarodowym i lokalnych rynkach ropy i jej produktów. Koordynacją działań w stanach nadzwyczajnych zajmują się wyspecjalizowane komórki organizacyjne IEA, jak np. Stała Grupa ds. Sytuacji Kryzysowych (SEQ). Dlatego też za najbardziej istotne uważa się uczciwe wykonywanie zobowiązań międzynarodowych państw</p>	<p>Na mocy obowiązujących przepisów prawa zasarami bezpieczeństwa (rezerwy o przeznaczeniu gospodarczym oraz zapasy obowiązkowe paliw) zarządza Minister Gospodarki, przy pomocy i/ lub za pośrednictwem Agencji Rezerw Materiałowych. Brak jest wystarczająco precyzyjnych przepisów określających zarządzanie zasarami, za wyjątkiem wystąpienia zakłóceń na rynku paliw, w których to MG nabywa dość znaczne uprawnienia decyzyjne, na czas określony</p>

1	2	3	4	5
			<p>członkowskich IEA. W tym właśnie celu w każdym państwie członkowskim IEA funkcjonują instytucje typu NESO, których podstawowym zadaniem jest zapewnienie skutecznych działań w stacjach kryzysowych. Działają one na klarownych zasadach prawnych</p>	
5.1.	<p>Istnienie ograniczeń w utrzymywaniu zasobów (państwo, przedsiębiorstwa, trzecia strona — agencja, umowy handlowe, substytucja paliw)</p>	<p>Ograniczenia takiego rodzaju nie występują lecz są związane z istnieniem ściśle określonych warunków umownych, w przypadku utrzymywania zasobów na terytorium innego państwa członkowskiego.</p> <p>W krajach EU spotyka się różne modele gromadzenia zasobów (tylko państwo i/lub firmy i/ lub agencje pośredniczące. W przypadku przechowywania zasobów na terytorium innego państwa EU, wymagane jest notyfikowanie projektów umów przez Komisję Europejską, która powiadamia o tym fakcie pozostałe państwa członkowskie.</p> <p>Dyrektywa nie przewiduje możliwości substytucji paliw ciekłych innymi rodzajami paliw (np. paliwa stałe, gazowe)</p>	<p>W ramach porozumienia państw o Międzynarodowym Programie Energii nie występują ograniczenia do co sposobu i formy własności, związanej z jednostkami utrzymującymi zapasy paliw ciekłych. Najważniejsze znaczenie w tym przypadku, tak jak i w przypadku krajów EU, mają zobowiązania umowne oraz istniejące, stabilne i jasne podstawy prawne, umożliwiające egzekwowanie przyjętych zobowiązań wzajemnych, przez dane państwo, które podpisało IEP, z chwilą uzyskania członkostwa w IEA. Ewentualne ograniczenia mogą być wprowadzone na bieżąco podejmowanymi decyzjami Rady Zarządzającej, zwykłą większością głosów.</p>	<p>W Polsce obowiązuje model zasobów, w którym za rezerwy gospodarcze pełną odpowiedzialność ponosi Państwo, w którego imieniu działa ARM. Za utrzymywanie zasobów obowiązkowych odpowiadają wielkie firmy (rafinerie i firmy obrotu — dawniej CPN, obecnie PKN). Zapasy komercyjne (handlowe) przedsiębiorstw nie podlegają żadnym regulacjom prawnym, a zatem Państwo nie może rościć do nich żadnych uprawnień władczych.</p> <p>Polskie przepisy dopuszczają trzecią stronę do magazynowania zasobów obowiązkowych paliw (art. 19 ustawy), ale warunki umowy określone w rozporządzeniu są niezwykle lapidarnie (§4 rozp. MG z dnia 29.09.1997 r.).</p>
5.2.	<p>Nadzór i kontrola (system informacji, kary, koszty, warunki dostępu itp.)</p>	<p>Ogólny nadzór nad gospodarką zasobami na obszarze EU sprawuje Komisja Europejska. Gromadzi ona informacje statystyczne, notyfikuje (zatwierdza) umowy międzyrządowe o utrzymywaniu zasobów, organizuje sesje konsultacyjne w przypadku powstania trudności z podażą paliw ciekłych oraz czuwa nad skutecznym wdrożeniem wszystkich postanowień dyrektywy (terminy</p>	<p>Zasadnicze znaczenie odgrywa w tym przypadku Stała Grupa SEQ, przygotowująca okresowe i doraźne raporty o aktualnym stanie gospodarki zasobami w państwach członkowskich. Bieżącym systemem informacji o międzynarodowym rynku ropy (w tym także i w krajach członkowskich) zarządza Sekretariat IEA, który przekazuje przeanalizowane informacje wszystkim krajom.</p>	<p>Nadzór i kontrolę sprawują Minister Gospodarki — w zakresie rezerw gospodarczych oraz Prezes ARM, w zakresie zasobów obowiązkowych. Obaj są upoważnieni do wymierzania sankcji karnych za naruszenie obowiązków wynikających z ustawy oraz właściwych rozporządzeń. Koszty utrzymywania zasobów są ponoszone w części przez budżet państwa (całość rezerw gospodarczych</p>

1	2	3	4	5
		i aktualizacja kwot zapasów, sankcje, prawa do regresu, przejrzystość procedur i kosztów utrzymania i uruchamiania interwencyjnych dostaw na rynek ze zgromadzonych zapasów itd)	Specyfiką systemu informacji IEA jest istnienie struktur monitorujących permanentnie międzynarodowy rynek ropy i jej produktów. Składa się on z części ogólnej oraz części szczegółowej informacji przesyłanych przez państwa członkowskie do Sekretariatu IEA. Część ogólna ma charakter poznawczy, prognozujący przyszłe, możliwe sytuacje na światowym rynku ropy, zaś część szczegółowa ma za zadanie dostarczyć pewne informacje, na podstawie których podejmowane są działania zaradcze IEA. Ważnym elementem tego systemu informowania są tzw. firmy raportujące (zwykle największe firmy działające na danym rynku lokalnym). Przekazywany przez te firmy pakiet informacji jest bardzo rozległy i w dużym stopniu obejmuje dane objęte tajemnicą handlową (m.in. dane kosztowe i finansowe, w tym plany zaangażowania kapitałowego). Stąd też w IEA obowiązują ścisłe reguły dostępu do gromadzonych informacji źródłowych — o charakterze handlowym	i część zapasów obowiązkowych), zaś w części przez przedsiębiorstwa. Obowiązujące przepisy ustanawiają procedury dostępu do zapasów w stanach zagrożenia i zakłóceń rynkowych. Natomiast obowiązujący dotychczas system informowania był zbyt ogólny, oparty na Zarządzeniu MG w sprawie rejestru przedsiębiorstw. Uzyskane na mocy tego przepisu dane liczbowe z pewnością nie wystarczą do wypełnienia zobowiązań, wynikających z przepisów EU/IEA
6.	Sprawozdawczość statystyczna (algorytmy, zakres, terminy)	Wymaga się comiesięcznego przekazywania syntezy statystycznej (do 25 dnia drugiego miesiąca po miesiącu sprawozdawczym) oraz sprawozdawczości rocznej (i aktualizacyjnej co do ogólnego wolumenu zapasów — do 31. marca). Sprawozdania obejmują grupy produktów, jak to wykazano w punkcie 3 tabeli, z wydzieleniem paliwa odrzute-	Sprawozdawczość statystyczna jest wykonywana zgodnie z wymaganiami określonymi decyzjami GB. Jej terminarz oraz zakres rzeczowy są rozszerzone (bogatsze) co do zakresu rzeczowego obowiązującego w sprawozdawczości EU (raporty comiesięczne i roczne), opracowywane zgodnie z algorytmami zatwierdzonymi przez IEA, na standardowych formularzach.	W Polsce począwszy od 1 stycznia 2000 r. obowiązuje system sprawozdawczości statystycznej w pełni zharmonizowany z wymaganiami IEA (tzw. formularze RAF-2). Opisano to w rozdz. 2.1, 2.2 i 2.3 raportu

1	2	3	4	5
		<p>wego typu nafty — w ramach grupy (ii) produktów.</p> <p>W dyrektywie (art. 5) dopuszcza się wariantowe metody kalkulacji ropy surowej i półproduktów jej przerobu, w stosunku do produktów końcowych, zaliczonych do jednej z trzech grup (i, ii, iii). Oznacza to, iż udział ropy i/lub półproduktów musi być tonażowo istotnie większy od ekwiwalentnej ilości substytuowanego produktu końcowego, np. benzyny (zależy to m.in. od profilu produkcji rafinerii w roku poprzednim).</p> <p>Ważnym zastrzeżeniem dyrektywy jest konieczność oddzielnego wykazania zapasów przechowywanych na terytorium innego państwa</p>		
7	<p>Podstawy prawne do ograniczenia popytu odbiorców na paliwa ciekłe, w tym wymagane limity ograniczeń</p>	<p>W dyrektywie nie przewiduje się tego rodzaju środków</p>	<p>W ramach porozumienia państw o Międzynarodowym Programie Energii jedno z ważniejszych zagadnień dotyczy przedsięwzięć ograniczania popytu przez odbiorców finalnych (tzw. środki typu CERM). Są one uruchamiane w przypadku możliwego wystąpienia zakłóceń w dostawach paliw o 7% przeciętnego zużycia dziennego oraz o 12% zużycia. W takich przypadkach IEA wymaga istnienia zestawu środków prawnych, umożliwiających redukcję popytu odpowiednio o 7 i 10% zużycia. Wystąpienie ograniczeń w dostawie powyżej 12% upoważnia państwo (grupę państw) do skorzystania z nagromadzonych zapasów paliw, na zasadach i pod nadzorem IEA. W tym celu funkcjonują w ramach IEP</p>	<p>Brak jednoznacznych podstaw prawnych do takich działań w obszarze paliw ciekłych. Kwestię tę zreferowano szczegółowo w rozdziale 3.2 raportu.</p>

1	2	3	4	5
			specjalne procedury uruchamiania kwot zapasów będących w dyspozycji państw członkowskich IEA, w ślad za którymi następują konieczne rozliczenia ekonomiczno-finansowe	
8	Międzynarodowe zobowiązania państw członkowskich IEA/EU (instytucje typu NESO, zasady alokacji, rozliczenia fizyczne i finansowe, terminy podejmowania decyzji, system informacji, uruchamianie i wycofywanie środków nadzwyczajnych)	Dyrektywa dopuszcza, a wręcz wymaga poprzez sformułowania zapewnienia pełnej dyspozycyjności zapasów przechowywanych na własnym lub innego kraju członkowskiego terytorium. Sposób realizacji wskazanych celów dyrektywy jest w całości pozostawiony do decyzji państw EU. Określa się natomiast „brzegowe” warunki funkcjonowania umów i systemów informowania o stanie i zmianach w gospodarce zapasami	W ramach Porozumienia IEP funkcjonują struktury organizacyjno-instytucjonalne, zarówno na poziomie Międzynarodowej Agencji Energii, odpowiedzialnej za koordynację skutecznych działań antykryzysowych, jak i na poziomie lokalnym, koordynowanych przez narodowe jednostki NESO. Jednostki te mają stosowne uprawnienia władcze do zarządzania zapasami paliw na terenie własnego kraju oraz do wspierania działań IEA, w ramach procedur i przedsięwzięć służących koordynacji działań międzypaństwowych. W tym celu wszystkie państwa członkowskie IEA ratyfikowały Międzynarodowy Program Energii, gwarantując automatycznie prawną możliwość funkcjonowania, w wymaganym zakresie, przez NESO	W Polsce organizacja typu NESO dotychczas nie funkcjonuje, co stanowi jedną z zasadniczych przeszkód do uzyskania członkostwa w IEA

5. Koncepcja osiągnięcia wymaganego wolumenu zapasów

W raporcie podsumowującym I fazę prac projektu, przedstawionym MG z początkiem maja br., zaprezentowaliśmy wstępną koncepcję ścieżki dojścia do wymaganego wolumenu zapasów. Koncepcja wstępna obejmowała praktycznie wyłącznie elementy jakościowe, wskazujące Beneficjentowi proponowany przez nas w projekcie kierunek dalszych prac analityczno-rozwojowych. Ponieważ raport etapowy (I faza prac) został zaakceptowany przez przedstawicieli MG, m.in. po uzyskaniu pozytywnej oceny przez niezależnego eksperta (dr F. Sauter — Servaes z niemieckiej firmy DECON), w trakcie kolejnych 2 miesięcy prac nasze wysiłki skierowaliśmy na intensywny rozwój tej koncepcji. Uzyskane efekty pracy prezentujemy w niniejszym rozdziale. Pragniemy przy tym zaznaczyć, że zagadnienia tu opracowane ściśle wiążą się z realizacją zadań wskazanych w TOR projektu (w rozdz. 6.4.1), które zacytowaliśmy we wprowadzeniu do raportu.

5.1. Proponowana ścieżka osiągnięcia 90-dniowych zapasów paliw ciekłych

Po bardziej dokładnym przeanalizowaniu wymienionych w raporcie I fazy prac jakościowych elementów koncepcji dojścia do wymaganego poziomu zapasów, uzupełnionych m.in. o wykonane oszacowania kosztów ich rozbudowy, podtrzymujemy nasze stanowisko w zakresie:

- ◆ istnienia możliwości techniczno-finansowych dla osiągnięcia poziomu 90-dniowych zapasów przed rokiem 2010. W związku z tym w projekcie obecnej wersji ustawy zaproponowaliśmy (w art. 8) konkretne zapisy wyznaczające ścieżkę dojścia do tego poziomu. Przesłanki prawne tego podejścia są dyskutowane w rozdziale 3.4. raportu, zaś założenia rozwojowe, w tym ekonomiczno-finansowe, zostały omówione w rozdziałach 5.2 i 5.3;
- ◆ konieczności wyraźnego rozdzielenia rezerw gospodarczych od zapasów obowiązkowych. W tym celu w projekcie ustawy wyraźnie określamy, że powinnością Państwa będzie utrzymanie 20-dniowego stanu rezerw gospodarczych (istniejącego już obecnie), poddanych w pełnym zakresie regulacjom obowiązującej ustawy z dnia 30 maja 1996 r. „O rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw” (Dz.U. nr 90, 1996, poz. 4040 z późniejszymi zmianami). Natomiast w zakresie gromadzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw projekt ustawy wyraźnie stwierdza, że stanowią one majątek przedsiębiorców (producentów i importerów ropy i/ lub paliw), i jako takie stanowią ich uzasadnione koszty działalności. Proponuje się — ze względu na sprawność instytucjonalno-organizacyjną, aby powołany mocą ustawy Komitet Antykryzysowy, a w szczególności jego Sekretariat, gromadził pełną informację i na bieżąco prowadził monitoring stanu zapasów. Sekretariat będzie realizował szereg nowych zadań, w tym także wynikających z Międzynarodowego Programu Energii (IEP), oczywiście po jego podpisaniu i ratyfikacji przez Polskę. Zadania i kompetencje Komitetu i Sekretariatu określiliśmy w art. 17 i 18 projektu „naszej” ustawy, zaś ich omówienie zawiera rozdział 3.4. raportu;
- ◆ konieczności klarownego zdefiniowania kategorii zapasów, odróżniających zapasy komercyjne (handlowe) od zapasów obowiązkowych oraz zasad pokrywania kosztów ich utrzymy-

wania, jakimi winny się kierować uczestnicy krajowego rynku paliw ciekłych. Uważamy, że sprawy te są jasno uregulowane w projekcie ustawy, począwszy od nałożenia obowiązku na wszystkich producentów i importerów do ich gromadzenia (art. 6), ścisłego zdefiniowania, które rodzaje zapasów zalicza się, a których nie wolno wliczać do kategorii zapasów obowiązkowych (art. 9), obowiązku prowadzenia wydzielonych kont dla działalności magazynowania (art. 12, w związku z art. 11). Regulacje te mają zapewnić przejrzysty i ekonomicznie uczciwy sposób funkcjonowania gospodarki magazynowej, nad czym nadzór będzie sprawował Prezes URE, na mocy postanowień Prawa energetycznego (występuje bowiem bliski związek poprzez konieczny wymóg uzyskania koncesji, gdy roczny obrót paliwami ciekłymi przekracza kwotę 500 tys. EURO). Szerzej kwestie te omawiamy w rozdziale 3.4;

- ◆ wyboru modelu funkcjonowania systemu zapasów obowiązkowych. Biorąc pod uwagę zalecenia TOR projektu, nakazujące z jednej strony racjonalne szacowanie kosztów rozwoju systemu, biorąc pod uwagę możliwości finansowe budżetu i przedsiębiorców, a z drugiej koniecznego zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego (z uwagi na specjalny charakter materii podlegającej regulacji), przy warunku utrzymania rynkowego charakteru zarządzania, proponujemy wybór modelu mieszanego zarządzania zapasami. Oznacza to m.in., że organy Państwa posiadać będą niezbędny wpływ na sposób zarządzania zapasami w sytuacjach zakłóceń i kryzysów w dostawach paliw, jak też Państwo odpowiedzialne będzie za finansowanie pewnej części zapasów. Przyjęliśmy, biorąc pod uwagę obecnie trudną sytuację budżetową, że Państwo utrzyma obecny poziom zapasów 20-dniowych, w całym okresie. Oznacza to, że wydatki Państwa na ten cel będą rosły w stosunkowo umiarkowanym tempie (ok. 4—6%/r.). Ponadto — na co chcemy zwrócić uwagę — zakładamy, że Polska winna osiągnąć poziom zapasów bezpieczeństwa (rezerwy gospodarcze i zapasy obowiązkowe razem) równy 90 dniom, bez tworzenia dodatkowej nadwyżki, którą posiada większość krajów OECD. Jest to także przejaw racjonalizacji wydatków kapitałowych, co przekłada się na redukcję bieżących kosztów działalności. Mając to na uwadze oraz obowiązujący w Polsce system prawny, w projekcie ustawy szerokie kompetencje decyzyjne i kontrolne uzyskali Minister Gospodarki i Rada Ministrów, zaś kompetencje doradcze i koordynacyjne Komitet Antykryzysowy. Uważamy, że ustawowe umocowanie Komitetu pozwoli mu na sprawne przygotowanie się do funkcjonowania w warunkach określonych przepisami prawa Unii Europejskiej oraz określonych przepisami Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii IEA, którego ratyfikacja gwarantuje członkostwo Polski w IEA;
- ◆ korzystnego dla Polski, dozwolonego regulacjami EU/IEA, wzrostu udziału ropy naftowej lub jej półproduktów w strukturze utrzymywanych zapasów paliw ciekłych. Zapisy art. 10 projektu naszej ustawy w pełnym zakresie to umożliwiają. Zagadnienie to zostało przez nas uwzględnione przy szacowaniu kosztów rozbudowy systemu zapasów (por. opis w rozdz. 5.3);
- ◆ umożliwienia świadczenia usług magazynowych przez niezależnych operatorów, działających na zasadach prawa handlowego, zainteresowanych udziałem w zarządzaniu obowiązkowymi zapasami paliw ciekłych. W projekcie ustawy nazwano ich magazynierami. Podstawowe zasady ich działalności określają art. 11 i 12 projektu ustawy, zaś ustawowe obowiązki regulują — art. 19 i 22 ust.2. Przyjęliśmy równocześnie zasadę maksymalnie możliwego regulowania stosunków handlowych pomiędzy magazynierami a producentami i importerami na zasadach umów cywilno-prawnych, zawierających pewne niezbędne zapisy

określone w ustawie. Równocześnie jednak umowy te podlegają rejestracji, a dodatkowo muszą one zawierać załączoną kalkulację stawek opłat za usługi magazynowania. Zabezpieczenia takie z jednej strony wynikają z wymagań prawnych dyrektyw EU (nowela z grudnia 1998 r.), z drugiej zaś mają zapobiegać — w początkowym okresie — nadużywaniu pozycji monopolistycznej przez magazynierów, których liczba jest niezwykle mała. Nad prawidłowością kalkulacji dodatkowy nadzór sprawować może Prezes URE, na mocy upoważnień Prawa energetycznego. Chcielibyśmy zwrócić uwagę na zapis art. 13 projektu ustawy, w którym dopuszcza się możliwość utrzymywania zapasów w innym kraju członkowskim, ale wyłącznie pod warunkiem ratyfikowania umów międzynarodowych. Zapis ten jest zgodny z postanowieniami dyrektywy EU i zasadami IEA. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na obecnie istniejąca lukę prawną, która nie zabrania utrzymywania polskim przedsiębiorcom zapasów poza granicami, ale zarazem nie określa zasad uzyskiwania żadnych koniecznych zezwoleń i upoważnień. Mając to na względzie nadaliśmy „otwarte” brzmienie art. 13, którego ramy zostaną określone właśnie poprzez umowy międzynarodowe.

Równocześnie chcielibyśmy zrezygnować z naszej wcześniejszej sugestii, wymienionej we wstępnej koncepcji, zaprezentowanej w raporcie I fazy prac. Po bardziej szczegółowym zapoznaniu się z materiałem regulacji doszliśmy do wniosku, że nie ma potrzeby wprowadzania nawet niewielkiego progu obrotu rynkowego paliwami ciekłymi. Byłoby to bowiem pogwałcenie konstytucyjnej zasady równości (niedyskryminacji) wszystkich uczestników obrotu gospodarczego. Rozwiązania proponowane w projekcie ustawy ograniczają się zatem do koncesjonowanej działalności producentów i importerów, z wyłączeniem pośredników, uczestników obrotu krajowego (art. 3). Jak można zauważyć, rozwiązanie takie zwalnia z obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów m.in. całą sferę obrotu detalicznego, co jest zgodne z regulacjami EU. Natomiast w projekcie ustawy zawarliśmy postanowienia upoważniające Radę Ministrów (taki jest wymóg konstytucyjny) do wprowadzenia różnych ograniczeń popytu krajowego (tzw. CERM measures), w przypadku wystąpienia zakłóceń lub kryzysu w dostawie paliw (art. 24, w związku z art. 20 i 23 projektu ustawy).

W projekcie ustawy przewidzieliśmy konieczność udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń dla inwestorów, którzy zaangażują się w budowę lub rozbudowę oraz utrzymywanie zdolności magazynowych, w tym dokonywanie niezbędnych zakupów paliw naftowych.

W projekcie ustawy są zapisy mówiące o zagrożeniu sankcjami finansowymi dla producentów i importerów nieprzestrzegających jej postanowień.

Na bazie zaprezentowanej powyżej koncepcji rozbudowy systemu zapasów, prawie w całości zgodnej z koncepcją wstępną, przystąpiliśmy do sformułowania założeń rozwojowych, a następnie do oszacowania koniecznych nakładów finansowych i kosztów funkcjonowania głównych elementów systemu. Kwestie te są omówione w podrozdziałach 5.2 i 5.3.

5.2. Podstawowe założenia rozwojowe

Do oszacowania koniecznych wielkości zapasów paliw ciekłych przyjęliśmy dwa scenariusze rozwoju makroekonomicznego Polski: Scenariusz ODNIESIENIA (ODN) i Scenariusz

POSTĘPU-PLUS (P+). Scenariusze te zaczerpnęliśmy z oficjalnego dokumentu Rady Ministrów „Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku” (ZPE20). Pierwszy z nich ODN charakteryzuje się średnioroczną stopą wzrostu Produktu Krajowego Brutto (PKB) równą około 4%/a (w całym okresie 1998—2020). Scenariusz P+ charakteryzuje tempo wzrostu PKB równe około 5,5%/r. Obserwacje tempa wzrostu GDP dla lat 1998—2000 i założeń badawczych na lata 2001—2002 wskazują, że rozwój Polski na następnych kilka lat (do ok. roku 2005) będzie możliwy właśnie z tempem około 4,5—5,5%/r.

Z dokumentu ZPE20 wynika, że przewiduje się następujące prognozy wzrostu zapotrzebowania na ropę i jej produkty (w mln t):

Wyszczególnienie	1999	2000		2005	
	ODN= P+	ODN	P+	ODN	P+
Rapa naftowa	15,72	16,47	16,80	20,20	22,20
a) benzyny	5,50	5,76	5,87	7,06	7,76
b) olej napędowy i lekki olej opałowy	8,36	8,76	8,94	10,74	11,81
c) ciężki olej opałowy	1,99	2,08	2,13	2,56	2,81

Zaznaczamy, że w dokumencie rządowym ZPE20 są podane wielkości tylko dla lat 1997 i 2005. Dane dla roku 1999 przyjęliśmy ze wstępnych bilansów zużycia energii opracowanych przez ARE SA, zaś dla lat pośrednich (2000—2004) prognozy wyznaczyliśmy poprzez liniową interpolację. Także struktury wzrostu zapotrzebowania na produkty paliwowe przyjęliśmy zgodnie z dynamiką zmian popytu na ropę naftową.

Kolejne założenie dotyczyło przyjęcia zespołu założeń rozwojowych, które umożliwić miały wykonanie wszelkich obliczeń w cenach bieżących (dla wszystkich lat 2000—2005). W tym celu przyjęliśmy prognozowaną stopę inflacji w Polsce oraz zmianę bankowego kursu walutowego (USD/PLN):

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inflacja [%]	9,8%	7,6%	6,8%	6,4%	6,0%	5,9%	5,1%
Kurs [PLN/US\$]	3,96	4,40	4,59	4,76	4,92	5,06	5,20

Nadmieniamy, że kurs polskiej waluty został określony przy założeniu rocznej stopy aprecjacji złotówki równej 3%/r. Jest to założenie realne, wzięwszy pod uwagę prawidłowości i tendencje rozwojowe polskiej gospodarki za okres ostatnich 10 lat (wtedy aprecjacja złotego wyniosła nieco ponad 100%, co daje średnią stopę ponad 7%/r.).

Kolejne założenie polegało na przyjęciu 2% stopy inflacji w USA (przyjęto na podstawie danych ekonomicznych o gospodarce USA publikowanych w Internecie przez Bureau of Economic Analysis Ministerstwa Handlu USA).

Następnie przyjęliśmy założenie o stabilizacji ceny baryłki ropy Brent na poziomie 25,34 US\$/bbl, w cenach roku 1999, co jest równoważne 28,82 US\$/bbl w cenach dolarowych 2005 r. (uwzględniając inflację w USA na poziomie 2%/a).

Przy tych założeniach określiliśmy następnie wartości rocznych zmian cen bieżących ropy naftowej i paliw, wyrażonych w zł/t. Należy dodać, że ze względu na zawieszenie przez Ministra Finansów poboru podatków (akcyza i VAT) od paliw gromadzonych na rezerwy i zapasy obowiązkowe oraz zniesienie stawek celnych na paliwa importowane z obszaru EU, CEFTA i EFTA, począwszy od roku 2001, musieliśmy odpowiednio „oczyszczyć” szereg zmian cen z tych elementów. Uzyskane wielkości dla lat 1999, 2000 i 2005 prezentuje poniższe zestawienie (w zł/t):

Wyszczególnienie	1999	2000	2005
	ODN= P+	ODN= P+	ODN= P+
Rapa naftowa	733	832	1 094
a) benzyny	1 101	1 226	1 566
b) olej napędowy i lekki olej opałowy	1 082	1 151	1 456
c) ciężki olej opałowy	528	599	788

Założenia powyższe są wspólne dla obu rozważanych scenariuszy rozwoju, za wyjątkiem różnicy prognozowanego popytu na ropę i paliwa, która wynosi około 2 mln t (tj. ok. 10%) prognozowanego zapotrzebowania.

Kolejna grupa założeń rozwojowych dotyczyła określenia poziomu rezerw gospodarczych i zapasów obowiązkowych paliw. Obrazuje to zestawienie według stanu na koniec kwietnia 2000 r. (w tys. t):

Wyszczególnienie	Rezerwy gospodarcze	Zapasy obowiązkowe
Rapa naftowa	505,4	178,2
a) benzyny		160,7
b) olej napędowy i lekki olej opałowy	191,9	169,7
c) ciężki olej opałowy		

Przypominamy, że zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami aktualnie oleje opałowe nie są gromadzone w postaci zapasów obowiązkowych.

Tak jak wspominaliśmy w rozdziale 5.1, zgodnie z koncepcją rozbudowy systemu zapasów, założyliśmy maksymalnie dopuszczalne magazynowanie ropy naftowej w ilościach równoważnych wymaganym poziomom zapasów dla paliw. Poziomy te w istocie wynikają z bilansu: z jednej strony prognozowanej na przyszłość struktury popytu na paliwa ciekłe, a z drugiej struktury produkcji krajowych rafinerii. W tym celu określiliśmy strukturę produkcji paliw w polskich rafineriach w roku 1999. I tak w Polsce z przerobionej ilości około 15,7 mln t ropy wyprodukowano około 26,4% benzyn, około 48% olejów napędowych i lekkiego oleju opałowego i około 23% olejów opałowych i pozostałych produktów rafineryjnych (średnie i ciężkie frakcje). Dane te zaczerpnęliśmy z publikacji statystycznych ARE.

Mając znane powyższe wielkości przystąpiliśmy do wyznaczenia koniecznych wielkości zapasów, zgodnie z wymaganiami projektu „naszej” ustawy. Przypominamy, że odpowiednio do zapisów art. 8, przyrost zapasów powinien wynosić:

- ◆ co najmniej 9% krajowego zużycia paliw na koniec roku 2001,
- ◆ wzrastać o co najmniej 4% rocznie w latach 2002—2004,
- ◆ osiągnąć co najmniej 25% krajowego zużycia (równoważnego w warunkach Polski wielkości rocznego importu netto) na koniec 2005 r.

Przyjmując prognozowane ilości i strukturę zapotrzebowania na paliwa ciekłe w obu scenariuszach rozwoju makroekonomicznego oraz zestaw powyżej scharakteryzowanych założeń, określiliśmy wymagane poziomy zapasów, a w szczególności konieczne do zakupienia i utrzymywania ilości poszczególnych paliw i ropy naftowej surowej. Wielkości tych nie podajemy, gdyż można je łatwo określić na podstawie danych o prognozowanym zapotrzebowaniu, przytoczonych powyżej.

Następny krok obliczeń polegał na wyznaczeniu wymaganych pojemności zbiornikowych, w których będą utrzymywane zapasy bezpieczeństwa.

W tym celu przyjęliśmy istniejące obecnie pojemności magazynów, zaczerpnięte z różnych źródeł literaturowych, w tym na podstawie danych Nafty Polskiej. Z naciskiem musimy podkreślić, że często otrzymywane wielkości z różnych źródeł różniły się znacząco, co stawia pod znakiem zapytania ich wiarygodność. Niewątpliwie jednym z najpilniejszych zadań instytucji odpowiedzialnej za gospodarkę zapasami bezpieczeństwa będzie wiarygodne wyświetlenie tej kwestii, gdyż ma to bezpośrednie przełożenie na koszty rozwoju.

W tej sytuacji jako dane wyjściowe (tzw. „zerowy” poziom magazynów) przyjęliśmy wielkości:

- ◆ dla ropy naftowej i ciężkiego oleju opałowego — około 3,0 mln m³,
- ◆ dla benzyn — około 1,0 mln m³,
- ◆ dla olejów napędowych — około 1,2 mln m³.

Następnie wielkości te były korygowane „w dół”, głównie ze względu na podanie istotnie niższych wielkości przez Naftę Polską. Ostatecznie w obu scenariuszach przyjęliśmy do obliczeń następujące, dostępne technicznie, pojemności magazynów:

- ◆ dla ropy — około 1,5 mln m³,
- ◆ dla benzyn — około 0,73 mln m³,
- ◆ dla olejów napędowych — około 0,8 mln m³.

Łącznie zatem mieliśmy do dyspozycji około 3 mln m³ istniejących pojemności zbiornikowych. Ponadto wielkości zapasów powiększono o 10%, ze względu na niewątpliwe straty magazynowe oraz w całym łańcuchu infrastruktury paliwowej.

Przyjmując łącznie wymienione powyżej wielkości oszacowaliśmy dla obu scenariuszy konieczną budowę dodatkowych (nowych) pojemności magazynowych w pierwszym i końcowym roku dochodzenia do wymaganych wielkości zapasów (w tys. m³).

Wyszczególnienie	2001		2005	
	ODN	P+	ODN	P+
Rapa naftowa + ciężki olej opałowy	0	0	682	787
Benzyny	0	0	291	336
Olej napędowy i lekki olej opałowy	0	0	337	390

Chcielibyśmy wspomnieć, że wszelkie powyższe obliczenia wykonaliśmy za pomocą prostych zależności matematycznych, stosowanych dość często w analizach inżynierskich, zawiera-

jących pewne, obecnie dobrze już znane elementy analiz ekonomiczno-finansowych. Uzyskane efekty analiz ekonomiczno-finansowych omawiamy w następnym rozdziale.

5.3. Oszacowanie kosztów rozbudowy i utrzymywania zapasów

Zasadniczym celem przeprowadzonych analiz rozwojowych było określenie koniecznych nakładów kapitałowych, jakie muszą być zapewnione dla sprawnej rozbudowy systemu zapasów bezpieczeństwa.

W poprzednim rozdziale (5.2) określiliśmy fizyczne rozmiary zakupów paliw, które z kolei determinują budowę dodatkowych pojemności zbiornikowych (podziemnych i naziemnych).

Kolejne założenie upraszczające polegało na przyjęciu, że ropa naftowa, jej półprodukty i ciężki olej opałowy będą gromadzone głównie w strukturach wglębnych, tj. w kawernach solnych, zaś benzyny i oleje napędowe w zbiornikach naziemnych. Uzyskaliśmy pewne informacje z PKN Orlen o jego planach budowy magazynów w kawernach solnych (m.in. z Dokumentu informacyjnego PKN z dn. 25 kwietnia 2000 r.), a ponadto weszliśmy w posiadanie informacji o planach rozwojowych Inowrocławskich Kopalni Soli, także związanych z budową kawern solnych. Pewne informacje w tej sprawie uzyskaliśmy od innych krajowych przedsiębiorców. Nie udało się jednakże, mimo naszych kilkukrotnych apeli, uzyskać żadnych bardziej szczegółowych danych wejściowych z Nafty Polskiej oraz z Ministerstwa Gospodarki.

Z tego m.in. względu, przytoczone w niniejszym rozdziale wartości liczbowe wymagają dodatkowej weryfikacji, którą winno wykonać Ministerstwo Gospodarki. Według naszych ocen możliwy błąd danych wejściowych nie powinien przekroczyć 5 — maksymalnie 10% przyjętych wartości.

W kolejnym kroku obliczeń przystąpiliśmy do określenia parametrów inwestycyjnych i eksploatacyjnych rozważanych typów zbiorników (podziemne i naziemne).

I tak dla ropy i olejów opałowych ciężkich przyjęliśmy jednostkowy nakład inwestycyjny w wysokości około 300 zł/m³ pojemności w kawernie (o pojemnościach jednostkowych rzędu od 0,3—0,5 mln m³). Nie zdecydowaliśmy się przyjąć wielkości nakładów podanych przez IKS w wysokości około 100—120 zł/m³, gdyż wydały się nam zbyt niskie. Także nie zdecydowaliśmy się na uwzględnienie, na obecnym etapie obliczeń, możliwości wykorzystania kawern dla składowania benzyn i olejów opałowych. Oceniliśmy bowiem, że polscy wykonawcy nie mają jeszcze koniecznego doświadczenia pozwalającego na bezpieczne składowanie bardziej szlachetnych paliw, które — w przeciwieństwie do ropy i oleju opałowego, nie mogą ulegać zanieczyszczeniom. Dlatego też przyjęliśmy droższy, ale bezpieczniejszy sposób magazynowania w zbiornikach powierzchniowych. Dla budowy zbiorników na benzyny przyjęliśmy nakład inwestycyjny równy około 600 zł/m³, zaś dla olejów napędowych — 400 zł/m³ (przy pojemnościach jednostkowych zbiornika rzędu 20—30 tys. m³). Te dwie ostatnie wielkości są możliwe jedynie w przypadku rozbudowy pojemności zbiorników naziemnych na terenach z istniejącą infrastrukturą. W warunkach polskich można zatem realnie myśleć w tym przypadku tylko o bardzo niewielu firmach, a głównie o firmie NAFTOBAZY. O możliwościach operacyjno-wykonawczych tej firmy informowaliśmy w sprawozdaniu z realizacji prac w miesiącu maju br.

Przy okazji chcielibyśmy zasygnalizować, że przeprowadzony przez nas sondaż wielkości nakładów inwestycyjnych w kilku krajach OECD potwierdził pewną zbieżność przyjętych przez nas ocen.

Następnie przyjęliśmy założenie, że cykl inwestycyjny budowy pojemności magazynowych trwa średnio 2 lata, zaś nakłady kapitałowe rozkładają się po połowie na każdy rok.

Kolejne założenie dotyczyło określenia średnich kosztów eksploatacji (utrzymywania) zapasów. W tym względzie mieliśmy sporo bogatsze materiały zagraniczne⁴, a także — chociaż nieoficjalnie — krajowe. Do obliczeń przyjęliśmy następujące parametry rocznych kosztów eksploatacyjnych:

- ◆ 50 zł/t — dla ropy i ciężkiego oleju opałowego,
- ◆ 80 zł/t — dla olejów napędowych i lekkiego oleju opałowego,
- ◆ 90 zł/t — dla benzyn.

Ponadto założyliśmy, że budowa pojemności zbiornikowych będzie finansowana kredytem inwestycyjnym o 10-letnim okresie spłaty, przy 10% realnej stopie procentowej (zaznaczamy, że aby określić koszt kredytu w cenach nominalnych, trzeba stopę realną powiększyć o stopę inflacji, którą omówiliśmy uprzednio). Natomiast nakłady na zakup wymaganych, dodatkowych ilości ropy i paliw ciekłych będą finansowane nieodnawialnym kredytem 3-letnim (krótkoterminowym), przy realnej 8% rocznej stopie oprocentowania. Są to więc dość trudne, bez specjalnych preferencji, warunki finansowania. Ponadto przyjęliśmy, że spłata rat kredytowych i odsetek realizowana jest bez opóźnień czasowych. Założenie to powoduje, że maksymalne obciążenie finansowe (suma rat i odsetek kredytu inwestycyjnego i krótkoterminowego) występuje w roku 2005. Dodatkowo chcielibyśmy zwrócić uwagę, że bardzo wysokie obciążenie finansowe przewiduje w latach 2003—2007, w których występuje kumulacja kosztów inwestycyjnych, potęgowana koniecznością zakupu dużych ilości ropy i paliw. Łącznie wielkości te, wraz z wyznaczonymi wielkościami fizycznego zapotrzebowania na ropę i jej produkty oraz towarzyszącą im rozbudową pojemności magazynowych, pozwoliły na określenie końcowych wielkości ekonomicznych i kosztowych, informujących o kosztach rozbudowy zapasów bezpieczeństwa. Uzyskane metodami inżynierskimi wyniki obliczeń prezentowane są poniżej.

Pierwszym z uzyskanych wyników było oszacowanie wielkości wydatków na zakup dodatkowych, koniecznych ilości ropy i paliw (przypominamy, że zgodnie z wcześniej omówionymi założeniami, w procedurze obliczeniowej uwzględniliśmy maksymalnie dozwoloną substytucję paliw ropą naftową). W pewnym sensie dodatkowym wynikiem było oszacowanie skali wydatków budżetu, jeśli założyć stawki dotacji do zapasów obowiązkowych (bez rezerw gospodarczych), określone rozporządzeniem Ministra Finansów, które obowiązują w 2000 r. (Dz.U. nr 44, 2000, poz. 510). Ponadto w tej fazie obliczeń określiliśmy wysokość rocznych kosztów utrzymywania całej ilości zapasów. Uzyskane dla obu rozważanych scenariuszy rozwoju makroekonomicznego wyniki obliczeń obrazuje poniższe zestawienie (wyniki w cenach bieżących danego roku — zgodnie z przyjętymi założeniami rozwojowymi — por. rozdz. 5.2) (w mln zł bieżących):

⁴ The Emergency Response Potential of IEA Countries in 2000, 17.03.2000 (For Official Use). Harmonisation to EU Directives Concerning Maintenance of Minimum Stocks of Crude Oil and Petroleum Products in Romania, GOPA — Consultants, October 1999 (financed by Phare RO-9504/01-01-L002).

Rok obliczeń	Wydatki na zakup ropy i paliw		Hipotetyczna dotacja z budżetu*		Roczne koszty eksploatacyjne	
	ODN	P+	ODN	P+	ODN	P+
2000	0	0	7,02	7,02	39,7	39,7
2001 (początkowy)	414	478	7,02	7,02	57,9	60,2
2005 (docelowy)	1 268	1 465	42,60	46,80	105,2	112,5

* Liczona na koniec roku poprzedniego, tj. w 2000 r. według stanu na koniec 1999 r.

Wydatki na budowę pojemności magazynowych, finansowanych kredytem inwestycyjnym (10-letnim o realnej stopie procentowej równej 10%/r.) prezentuje poniższe zestawienie (w mln zł bieżących):

Rok obliczeń	Raty kapitałowe		Odsetki		RAZEM	
	ODN	P+	ODN	P+	ODN	P+
2000	0	0	0	0	0	0
2001 (początkowy)	2,7	5,6	4,5	9,4	7,2	15,0
2005 (docelowy)	196,2	231,0	252,4	295,6	448,6	526,6

Kolejne obliczenie polegało na oszacowaniu obciążeń finansowych, wynikających z zadłużenia krótkoterminowego zaciągniętego na zakup paliw (kredyt nieodnawialny 3-letni, stopa procentowa 8%/r.) (w mln zł bieżących):

Rok obliczeń	Raty kapitałowe		Odsetki		RAZEM	
	ODN	P+	ODN	P+	ODN	P+
2001 (początkowy)	135,7	157,0	60,0	69,5	195,8	226,5
2005 (docelowy)	1 103,9	1 256,6	298,5	341,9	1 402,4	1 598,5

Interesujące było określenie, w jakim zakresie obciążenia łączne, tj. suma wydatków na rozbudowę pojemności magazynowych, zakup dodatkowych ilości ropy i produktów naftowych oraz bieżących kosztów eksploatacyjnych oszacowana wraz z kosztami obsługi kredytów, wpłyną na wartość sprzedaży paliw na rynku krajowym. Wartość sprzedaży obliczyliśmy jako iloczyn dostaw rynkowych paliw (benzyny, oleje napędowe i opałowe — wg założeń dokumentu rządowego ZPE20) i odpowiadających im cen netto (bez podatków pośrednich, tj. akcyzy i VAT — por. omówienie w rozdz. 5.2).

Wartości procentowe podane w tabeli poniżej wskazują na istotnie wzrastające obciążenie wartości sprzedaży w miarę wzrostu wielkości zapasów. Bez wątpliwa jest to jeden ze składników kosztów integracji Polski z EU oraz ewentualnego członkostwa w IEA.

Rok obliczeń	RAZEM wolumen obciążenia [mln zł bieżących]		Obciążenie wartości sprzedaży [%]	
	ODN	P+	ODN	P+
Rok 2000	39,7	39,7	0,22	0,22
2001 (początkowy)	260,8	301,7	1,31	1,46
2002	757,4	851,8	3,45	3,68
2003	1 314,0	1 477,0	5,45	5,72
2004	1 760,2	1 985,4	6,68	6,94
2005 (docelowy)	1 956,3	2 237,5	6,81	7,09

W końcu przeprowadziliśmy szacunkowe obliczenia, które miały wskazać, w jakim stopniu koszty rozbudowy całego systemu zapasów obowiązkowych paliw — do wielkości zapasów 90-dniowych, mogą wpłynąć na wzrost rynkowej ceny sprzedaży paliw silnikowych, nabywanych w obrocie detalicznym (w stacjach benzynowych). Wyliczenia te obrazuje końcowa tabela (w gr/l):

Scenariusz	ODN		P+	
	benzyna	olej napędowy	benzyna	olej napędowy
Rok 2000	0,22	0,24	0,22	0,23
2001 (początkowy)	1,32	1,39	1,47	1,55
2002	3,45	3,64	3,67	3,88
2003	5,42	5,72	5,69	6,00
2004	6,60	6,96	6,85	7,23
2005 (docelowy)	6,72	7,09	7,00	7,38

Wartości liczbowe w tabeli wskazują, że realizacja programu rozbudowy systemu zapasów bezpieczeństwa w Polsce w okresie do 2005 roku może kosztować każdego konsumenta od około 2 do nawet ponad 7 groszy za litr paliwa zakupywanego na stacji benzynowej. Trudno w obecnej sytuacji ocenić, czy jest to wzrost istotny czy też nie, gdyż wahania cen ropy i paliw na rynku międzynarodowym odnotowane w ostatnich miesiącach spowodowały, że inaczej konsumenci obecnie odbierać będą tego rzędu wzrost cen paliw. Można jednak bez większego ryzyka ocenić, że skala wzrostu będzie możliwa do zaakceptowania przez krajowych odbiorców. Pragniemy przy tej okazji podkreślić, że wykonane szacunki mają charakter wstępny, a ponadto zostały przez nas przyjęte dość trudne warunki kredytowania. Chcieliśmy bowiem świadomie nawet nieco przeszacować możliwe skutki rozbudowy systemu, aby uniknąć możliwej, niemiłej dla konsumentów (a zapewne i decydentów) wyższej podwyżki cen paliw.

Oczywiście nasze wyniki są o tyle prawdziwe, o ile trafne okażą się m.in. przewidywania co do poziomu cen międzynarodowych ropy i paliw, które omówiliśmy w rozdziale 5.2 raportu. Sądzymy, że przyjęty do obliczeń zakres zmian ceny ropy, równy od około 25,5 do prawie 29,0 US\$/bbl, jest dość wysoki i nie powinien ulec istotnemu wzrostowi.

Oceniamy, że możliwe są także istotne oszczędności w wydatkach na rozbudowę pojemności magazynowych, przeznaczając na ten cel większe, już dzisiaj fizycznie dostępne pojemności magazynowe, które jednakże są dość skutecznie chronione przed ujawnieniem. Kolejna grupa oszczędności wiąże się z redukcją kosztów eksploatacji (utrzymywania) zapasów, gdyż na podstawie najnowszego materiału IEA stwierdziliśmy, że przyjęte przez nas wysokości stawek opłat są niekiedy nawet 30—50% wyższe niż w innych krajach OECD.

Kolejnym elementem stanowiącym potencjalne źródło oszczędności są możliwe i potrzebne oszczędności w procesie produkcji paliw, gdyż całość naszych rozważań oparliśmy przy założeniu niezmięionej stopy przychodu, a pośrednio i stóp rentowności krajowych rafinerii.

Dla porządku musimy jednakże podkreślić, że nie braliśmy w kalkulacjach kosztów koniecznej obsługi administracyjnej systemu uznając, że jej wysokość będzie o kilka rzędów wielkości niższa. Nie analizowaliśmy także tzw. kosztu utraconych korzyści przez producentów z tytułu zamrożenia znacznego kapitału. Jest to dość trudne zagadnienie, wymagające oddzielnych analiz, ale wiąże się ono bardziej z kosztem zapewnienia przez Państwo bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Mając łącznie te wszystkie elementy na uwadze, zaproponowaliśmy w projekcie naszej ustawy obowiązek weryfikacji kosztów działalności producentów, importerów i magazynierów przez wyspecjalizowany organ, jakim jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Mamy bowiem prawo sądzić, że podobnie jak to ma miejsce w sieciowych sektorach energetycznych, wdrożenie kompetentnej instytucji weryfikacji uzasadnionych kosztów działalności doprowadzi do redukcji cen paliw płaconych przez konsumentów.

Nie czujemy się w pełni kompetentni do zaproponowania konkretnych rozwiązań schematów finansowania tego rodzaju programu rozbudowy zapasów. Z fachowej literatury przedmiotu publikowanej przez IEA wynika, że w znaczącej większości krajów członkowskich IEA koszty te powiększają ceny paliw i są wykazywane na fakturach ich zakupu. Przychody z tego tytułu wpływają bądź do budżetu centralnego, który przejmuje pełne finansowanie programu, bądź też są tworzone — na czas określony — wydzielone fundusze finansujące program. Jeden z takich funduszy, stosowany np. w Finlandii, jest zasilany z podatku bezpieczeństwa paliwowego (w przeliczeniu w wysokości od 1,5 do 6 gr/l), który jest przekazywany na fundusz specjalny, służący finansowaniu rozbudowy i utrzymywania zapasów. Oczywiście podatek ten powiększa cenę rynkową paliw płaconą przez konsumentów.

Sumując rozważania tego rozdziału chcielibyśmy zwrócić uwagę na fakt, że oszacowana skala obciążeń finansowych związana z programem rozbudowy zapasów bezpieczeństwa wykroczy poza rok 2005, ale będzie miała tendencję malejącą. Istotne znaczenie będzie miało obciążenie z tytułu spłat kredytów inwestycyjnych i krótkoterminowych jeszcze w latach 2006 i 2007, zaś począwszy od roku 2008 będzie ono znacznie niższe, ze względu na zakończenie spłaty kredytu krótkoterminowego. W dalszych latach, ze względu na osiągnięcie wymaganego poziomu zapasów 90-dniowych (w 2005 r.), nie będzie konieczny już tak znaczący przyrost zapasów. Jak wynika z dokumentu dotyczącego polityki energetycznej, w latach 2005—2020, można oczekiwać dalszego wzrostu zapotrzebowania na ropę i paliwa ciekłe w tempie równym około 1,5% średniorocznie. Jest to jednakże tempo kilka razy niższe od przyjętego do roku 2005.

6. Propozycja struktur zarządzania zapasami obowiązkowymi w Polsce

6.1 Wstęp

Powołanie w 1974 r. Międzynarodowej Agencji Energii (IEA), w celu zarządzania i wdrażania w krajach członkowskich OECD wspólnie wypracowanego w tym samym roku Międzynarodowego Programu Energii (IEP), było odpowiedzią części zrzeszonych w tej organizacji krajów na wywołany przez kraje producentów kryzys naftowy, który poważnie wstrząsnął i zahamował rozwój gospodarek wielu państw. Głównymi celami przyjętego wówczas programu, poddanego kilkukrotnej korekcie w trakcie ponad 25 lat jego obowiązywania, są:

- ◆ wprowadzenie wspólnego poziomu samowystarczalności w stanach zagrożenia dostaw ropy,
- ◆ ustanowienie wspólnych działań dla ograniczenia popytu w okresie stanu zagrożenia,
- ◆ ustanowienie i wdrażanie działań w międzynarodowym procesie alokacji dostępnej na rynku ropy w okresie stanu zagrożenia,
- ◆ wprowadzenie systemu przepływu informacji o międzynarodowym rynku naftowym oraz zasad przeprowadzenia konsultacji między firmami naftowymi,
- ◆ wprowadzenie i wdrożenie wieloletniego programu współpracy w celu zredukowania zależności od importowanej ropy, włączając w to: oszczędzanie energii, rozwój jej alternatywnych źródeł oraz prace badawcze i dostawy paliwa uranowego naturalnego i wzbogaconego,
- ◆ promowanie stosunków współpracy pomiędzy krajami producentami a krajami konsumentami, ze szczególnym uwzględnieniem krajów rozwijających się.

Dla zapewnienia realizacji tych wspólnych celów, poszczególne państwa członkowskie IEA zobligowały się do przyjęcia na siebie jednakowych zobowiązań dotyczących utrzymania 90-dniowych zapasów obowiązkowych (liczonych według wielkości importu), wdrożenie uzgodnionego programu środków na rzecz ograniczenia popytu oraz udziału w alokacji ropy poprzez środki IEP.

Sprawna realizacja tych zadań wymagała uchwalenia odpowiednich ustaw i wydania szeregu aktów prawnych niższej rangi, regulujących działania państwowych organów władzy wykonawczej i organizacji gospodarczych wspólnie odpowiedzialnych za bezpieczeństwo energetyczne kraju, w tym zapewnienie ciągłości dostaw paliw ciekłych i działania antykryzysowe. Niezbędne jest również powołanie wspólnej krajowej organizacji koordynującej działania operacyjne, zarządzającej zasobami bezpieczeństwa i nadzorującej stosowanie środków nadzwyczajnych w okresach kryzysowych. Organizacja ta ma również zapewnić stały kontakt ze strukturami IEA. W terminologii angielskiej nosi ona nazwę National Energy Sharing Organisation (NESO), w języku polskim proponujemy nazwę Krajowy Komitet Antykryzysowy (KKA).

W załączniku 5A do raportu złożonego w MG szczegółowo opisaliśmy zakres działania, obowiązki i odpowiedzialność KKA — zgodnie z wytycznymi Stałej Grupy ds. Zagrożeń IEA.

Poniżej przedstawiamy analizę aktualnie obowiązującego stanu prawnego w Polsce, regulującego obowiązki i postępowanie jednostek administracji państwowej i organów gospodarczych w sytuacjach kryzysowych.

6.2. Charakterystyka stanu istniejącego

Dwa akty prawne w randze ustawy regulują zasady i warunki zaopatrzenia, przechowywania, użytkowania paliw i energii oraz zasady działalności przedsiębiorstw paliwowo-energetycznych, a także określają organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią. Są to w kolejności chronologicznej:

- ◆ Ustawa z dn. 30 maja 1996 r. „O rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw”, dalej zwanej ustawą o zapasach bezpieczeństwa (Dz. U. nr 90, poz. 404 z późniejszymi zmianami), oraz
- ◆ Ustawa z dn. 10 kwietnia 1997 r. „Prawo energetyczne” (Dz. U. nr 54, 1997, poz. 348, z późniejszymi zmianami).

Obie ustawy zawierają delegacje dla Rady Ministrów (RM) i Ministra Gospodarki (MG) do wydawania rozporządzeń i zarządzeń wykonawczych precyzujących sposób wykonania ustawy. Z opublikowanych dotąd aktów wykonawczych do ustawy o zapasach bezpieczeństwa (pełną listę przedstawiono w załączniku 2 do raportu), cztery z nich zawierają przepisy odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do zagadnień związanych z zarządzaniem zapasami bezpieczeństwa (rezerwy państwowe + zapasy obowiązkowe + zapasy przedsiębiorstw) w sytuacjach wystąpienia zakłóceń na rynku paliw. Wykaz tych aktów przedstawia się następująco:

- ◆ Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z 25 listopada 1996 r. w sprawie nadania statusu Agencji Rezerw Materiałowych,
- ◆ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 29 września 1997 r. w sprawie sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystania, a także sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych,
- ◆ Zarządzenie Ministra Gospodarki z 29 września 1997 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru podmiotów gospodarczych zobowiązanych do tworzenia i utrzymania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych,
- ◆ Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych.

Z opublikowanych do chwili obecnej kilkunastu aktów wykonawczych do ustawy Prawo energetyczne tylko w jednym, tj. rozporządzeniu RM z 5 maja 1998 r. „W sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych lub ciekłych, w dostarczeniu i poborze paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła oraz określenia organów uprawnionych do kontroli przestrzegania wprowadzonych ograniczeń”, znajdują się zapisy dotyczące analizowanego przez nas zagadnienia — zarządzania zapasami paliw ciekłych w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego z powodu braku równowagi na rynku paliw.

Poniżej przedstawiamy próbę oceny wzajemnych zależności i powiązań wymienionych aktów prawnych w aspekcie formalnoprawnego i strukturalnego zarządzania zapasami bezpieczeństwa tworzonymi i przechowywanymi przez administrację państwową lub agendy rządowe oraz podmioty gospodarcze sektora paliwowego. Szczególną uwagę zwrócono na zagadnienia koordynacji działań tych jednostek w sytuacjach kryzysowych.

Art. 4 ust. 1 i art. 7 ustawy o zapasach bezpieczeństwa stanowią o tworzeniu rezerw gospodarczych w zakresie surowców, materiałów i paliw oraz przyznania środków z budżetu państwa przeznaczonych na wydatki związane z ich gospodarowaniem. MG jest organem wyznaczonym i uprawnionym do tworzenia tych rezerw. Generalną koordynację wykonywanych zadań w zakresie rezerw gospodarczych prawodawca powierzył Ministrowi — Kierownikowi Centralnego Urzędu Planowania (obecnie części zadań i funkcji CUP przejęło Rządowe Centrum Studiów Strategicznych).

Na mocy tej ustawy utworzono Agencję Rezerw Materiałowych (ARM) podległą Ministrowi Gospodarki i nałożono na nią obowiązek gospodarowania rezerwami gospodarczymi surowców, materiałów i paliw, w tym paliw ciekłych. ARM prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w zakresie tych rezerw. Wykonując delegację ustawy rozporządzeniem z dn. 25 listopada 1996 r. Minister Przemysłu i Handlu nadał statut Agencji. Do zadań wymienionych w statucie należy między innymi tworzenie rezerw gospodarczych paliw ciekłych (ropy naftowej i olejów napędowych) i gospodarowanie nimi. Przyznano jej również prawo do podejmowania decyzji o zwolnieniu określonych w ustawie rezerw w zakresie upoważnień wynikających z przepisów wykonawczych do ustawy (rozporządzenie RM z dn. 6 stycznia 1998). Do obowiązków ARM należą także prowadzenie rejestru podmiotów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych. Zadanie to zostało powtórzone i dokładnie sprecyzowane w Zarządzeniu MG z dnia 29 września 1997 r. w sprawie prowadzenia rejestru podmiotów gospodarczych zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych.

Wydaje się, że obecne przepisy w sposób jednoznaczny określają jednostki rządowe odpowiadające za gospodarkę rezerwami państwowymi i skupiają ogólną informację o zapasach obowiązkowych w jednym ośrodku. Niemniej, naszym zdaniem, brakuje wyraźnego stwierdzenia, że ARM jest koordynatorem krajowych działań antykrzysowych na rynku paliw w przypadku zakłóceń w ich dostawach.

Wykładnię wykonawczą tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych zawiera rozporządzenie RM z dnia 6 stycznia 1998. Dla naszego zagadnienia najważniejszy jest §8 ust. 1—4, traktujący o zwolnieniu rezerw gospodarczych na rzecz przedsiębiorców i innych jednostek (w drodze zawarcia umów) w przypadku wystąpienia zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych. Decyzję o zwolnieniu rezerw gospodarczych paliw ciekłych podejmuje organ uprawniony do tworzenia tych rezerw, a więc Minister Gospodarki. Stany zastrzeżone rezerw gospodarczych zwalniane są decyzją Prezesa RM na wniosek MG, zaopiniowany odpowiednio przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Szefa UOP. Jak już wspominaliśmy w rozdziale 3.1. procedura powyższa wydaje się zbyt skomplikowana i powodująca wydłużenie procesu decyzyjnego, co w przypadku działań antykrzysowych jest szczególnie niewskazane.

Minister Gospodarki jest uprawniony do wykorzystania rezerw gospodarczych, nie będących stanami zastrzeżonymi, do transakcji koniunkturalnych. Naszym zdaniem ten prorynkowy zapis zasługuje na szczególne podkreślenie. Minister może również na czas określony upoważnić Prezesa ARM do podejmowania decyzji o zwolnieniu rezerw gospodarczych nie będących stanami zastrzeżonymi, jak też ich wykorzystania w transakcjach koniunkturalnych. MG jest także odpowiedzialny za funkcjonowanie systemu informacyjnego o rezerwach państwowych gospodar-

czych. System zawiera dane o ich stanie i zmianach ilościowych w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym, finansowym i terytorialnym. W I kwartale każdego roku MG skład Prezesowi RM roczną informację dotyczącą ruchu, stanu i rozmieszczenia tych rezerw.

W podsumowaniu analizy przepisów dotyczących strukturalno-funkcjonalnego zarządzania państwowymi rezerwami gospodarczymi należy stwierdzić następujące jego pozytywy i negatywy:

◆ pozytywy:

- jednoznacznie określono MG jako organ wyznaczony i uprawniony do ich tworzenia,
- przyznanie środków budżetowych na gospodarowanie nimi,
- powołanie ARM i scedowanie na nią części właściwości MG w tym zakresie,
- szerokie kompetencje wykonawcze MG,
- utworzenie sprawnego systemu informacyjnego,
- możliwości wykorzystania rezerw do transakcji koniunkturalnych;

◆ negatywy:

- brak jednoznacznie określonego koordynatora operacyjnego zarządzania rezerwami zwłaszcza w powiązaniu z zapasami obowiązkowymi,
- skomplikowana i czasochłonna procedura uwalniania rezerw w określonych stanach zagrożenia,
- brak otwarcia na współdziałania międzynarodowe na rynkach naftowych.

Ustawa o zapasach obowiązkowych wprowadziła obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów paliw ciekłych przez producentów i importerów, określonych w rejestrze prowadzonym przez ARM, których roczna produkcji lub import przekracza 200 tys. ton. Stanowią one własność podmiotów gospodarczych zobowiązanych do ich tworzenia, natomiast decyzje o dysponowaniu tymi zapasami na wypadek kryzysu naftowego zastrzeżone są dla Ministra Gospodarki (art. 17 i 18 ustawy).

Zgodnie z delegacją ustawową ujętą w § 17 ust 4, MG wydał rozporządzenie z dnia 29 września 1997 r. w sprawie określenia sposobu tworzenia ustalania ilości i jakości utrzymania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych...

Z punktu widzenia zarządzania zapasami bezpieczeństwa niektóre elementy tego programu ujmuje § 8, którego treść dotyczy procedury zwolnienia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w celu ich interwencyjnego wykorzystania na bieżące potrzeby gospodarki w przypadku wystąpienia zakłóceń na rynku paliw. Stanowi on właściwie rozszerzenie art. 18 ust.1 i 2 ustawy, który nie precyzował podmiotów mających prawo złożyć wnioski do MG o obniżenie ilości niektórych kategorii zapasów obowiązkowych. Z odpowiednio uzasadnionym wnioskiem o zwolnienie określonej ilości i rodzaju zapasów obowiązkowych może wystąpić do MG tylko wojewoda lub podmiot gospodarczy zobowiązany do ich utrzymania, z jednoczesnym określeniem sposobu i terminu ich odtworzenia. Obniżenie zapasów może być zrealizowane przez wskazane podmioty lub na określonym obszarze kraju. Czas rozpatrzenia wniosku i wydanie zezwolenia przez MG wynosi nie dłużej niż 7 dni od daty jego założenia. Wspomniane zezwolenie może być wydane na okres nie dłuższy niż 60 dni (art.18 ust. 3 ustawy).

W ramach sprawowanego nadzoru MG, Prezes ARM lub osoby przez nich upoważnione mogą dokonywać kontroli w podmiotach przechowujących tego rodzaju zapasy. Rzeczono podmioty mają obowiązek dwa razy do roku przekazywać ARM sprawozdanie o ilości, nazwie produktów i miejscu lokalizacji tych zapasów.

Poważnym uchybieniem w tym zarządzeniu wydaje się być pominięcie ARM w procedurze i procesie uwalniania zapasów obowiązkowych, jak również wyraźnie lokalne, a nie globalne (ogólnokrajowe) podejście do przeciwdziałania skutkom ewentualnego kryzysu paliwowego. Powierzenie Prezesowi ARM (oprócz MG i osób przez nich upoważnionych — §9 ust.1 rozporządzenia) wyłącznie funkcji kontrolnych w podmiotach przechowujących zapasy wydaje się być poważnym osłabieniem procesu zarządzania zapasami.

W ostatnim artykule rozdziału o zapasach obowiązkowych paliw ciekłych prawodawca stworzył możliwości, dla producentów i importerów określonych w rejestrze ARM, zlecenia wykonywania swoich obligacji tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych innym podmiotom, jak należy sądzić na terenie kraju, choć zapis tego dokładnie nie precyzuje.

W Prawie energetycznym, drugim fundamentalnym akcie prawnym regulującym gospodarkę paliwami i energią, prawodawca w artykule 11 dał delegację Radzie Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie trybu i zasad wprowadzenia ograniczeń w sprzedaży paliw oraz określenia organów uprawnionych do kontroli ich przestrzegania w przypadku wystąpienia trzech wyraźnie określonych stanów zagrożeń. Rozporządzenie ukazało się 5 maja 1998 r. Zgodnie z nim, z wnioskiem do RM o ograniczenie sprzedaży paliw ciekłych może wystąpić tylko MG, po wyczerpaniu przez przedsiębiorstwa prowadzące obrót paliwami wszystkich możliwych środków służących zaspokajaniu potrzeb odbiorców.

W odniesieniu do paliw ciekłych przedmiotowy wniosek może być sporządzony na podstawie zgłoszenia dokonanego wyłącznie przez wojewodę. Spośród wielu znanych sposobów wprowadzenia ograniczeń w sprzedaży wymieniono tylko wydawanie odbiorcom upoważnień do zakupu określonych ilości paliw (forma racjonowania).

Naszym zdaniem mankamentami tego rozporządzenia są:

- ◆ uprawnienie wyłącznie wojewodów do składania zgłoszeń w sprawie ograniczenia sprzedaży paliw,
- ◆ całkowite pominięcie ARM w tej procedurze,
- ◆ brak wyszczególnienia innych możliwości form ograniczenia sprzedaży,
- ◆ brak wyraźnego określenia warunków, w których wojewodowie powinni przedłożyć zgłoszenia,
- ◆ brak ogólnokrajowego systemu wprowadzania ograniczeń,
- ◆ szerokie spektrum organów uprawnionych do kontroli.

W art. 25 ust. 1 analizowanej ustawy jednoznacznie zapisano, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki realizuje zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią. W kolejnych artykułach ustawy nie przyznano prezesowi żadnych zadań zarówno w okresie stanu zagrożenia dostaw ropy, jak i działaniach antykryzysowych. Według naszej opinii stanowi to poważną lukę osłabiającą procesy optymalnego zarządzania zapasami bezpieczeństwa i wprowadzenia środków nadzwyczajnych w sytuacjach zagrożenia.

W dniach 18—19 października 1999 przebywała w Warszawie delegacja Stałej Grupy ds. Zagrożeń IEA w celu dokonania oceny stopnia zaawansowania polskiego programu bezpieczeństwa naftowego, który jest kluczowym elementem w procesie ubiegania się Polski o członkostwo w IEA. Sporządzony protokół zawiera szereg uwag i wniosków realizacyjnych pod adresem strony polskiej. W sferze zagadnień nas interesujących stanowisko delegacji było następujące:

- ◆ celowe byłyby pewne uściślenia lub wyodrębnienie z przepisów dotyczących gospodarowania rezerwami państwowymi konkretnych regulacji odnoszących się do ewentualnych kryzysów naftowych;
- ◆ władze polskie powinny rozważyć ewentualność utworzenia nowej jednostki (czy też rozszerzenia profilu działania ARM albo Nafty Polskiej), która przejęłaby zadania gospodarowania rezerwami państwowymi i zapasami obowiązkowymi, z zachowaniem generalnych zasad dotyczących ich finansowania. Rozwiązania takie funkcjonują w niektórych krajach europejskich, a zaletą jest skupienie decydującej części zapasów bezpieczeństwa w jednym ręku;
- ◆ władze polskie powinny przygotować szerszy, wariantowy program redukcji zużycia paliw w sytuacjach kryzysowych; celowe byłoby także uzgadnianie niektórych elementów programu z krajami sąsiednimi. Przewidziane w programie działania powinny także obejmować udział Polski w procesie IEP alokacji dostaw ropy oraz zapewnić rządowi dostęp do części zapasów operacyjnych przedsiębiorstw.

W podsumowaniu tego rozdziału chcielibyśmy zaznaczyć, że wnikliwa analiza postanowień obu ustaw oraz związanych z nimi aktów wykonawczych doprowadziła nas do jednoznacznego wniosku, iż obecnie obowiązujące prawo nie zapewnia efektywnego zarządzania, gospodarowania i dysponowania zapasami bezpieczeństwa w okresie stanu zagrożenia. Oprócz niezbędnych zmian legislacyjnych w tym zakresie, konieczne jest utworzenie struktury organizacyjnej koordynującej działania operacyjne organów władzy państwowej i jednostek gospodarczych oraz sprawującej kompleksowy nadzór nad tymi zapasami w sytuacjach kryzysowych, tzw. Krajowego Komitetu Antykryzysowego.

6.3. Kierunki proponowanych modyfikacji struktur zarządzania

Sprawa zarządzania zasobami bezpieczeństwa, zarówno w czasie niezakłóconych dostaw ropy naftowej i jej produktów, a szczególnie w okresach stanu zagrożenia i rzeczywistego ograniczenia tych dostaw, wymaga powołania w każdym kraju będącym członkiem lub aspirującym do członkostwa IEA wyspecjalizowanej organizacji odpowiedzialnej za przeprowadzenie i nadzorowanie działań zapobiegającym skutkom sytuacji kryzysowych. Spełnia ona również bardzo ważną rolę w systemie przepływu informacji między państwami uczestniczącymi w programie stosowania środków nadzwyczajnych w ramach IEP. Zgodnie z nomenklaturą IEA nosi ona nazwę National Energy Sharing Organisation (NESO), choć wiele krajów członkowskich wprowadziło swoje własne nazwy przy zachowaniu ramowego zakresu działania i obowiązków. Nasza propozycja, jak już wcześniej wspomniano, brzmi — Krajowy Komitet Antykryzysowy (KKA).

Szczegółowe zadania i zakres działania KKA w wymienionych okresach przedstawia załącznik 5A raportu złożonego do MG, nie będą więc one powtórzone w treści rozdziału. W załączniku 5B raportu dla MG, dla celów porównawczych przedstawiono podstawy prawne i założenia organizacyjne narodowych NESO w trzech wybranych krajach: Niemczech, Węgrzech i Czechach. Wybór ten nie był przypadkowy, gdyż w pierwszym z nich organizacja ta działa sprawnie od szeregu lat, a w dwóch następnych, o zbliżonych do naszych warunkach gospodarczo-politycznych, Węgry są już członkiem IEA od 1998 r., natomiast Czechy po spełnieniu

wszystkich wymogów znajdują się w końcowej fazie parlamentarnej ścieżki legislacyjnej zatwierdzającej ich członkostwo.

Analiza materiałów źródłowych pochodzących z tych krajów pozwoliła na zapoznanie się zarówno ze strukturami zorganizowanymi i działającymi od 25 lat, jak i będącymi w fazie początkowej lub wręcz jeszcze na etapie organizacyjnym. Wiele informacji dostarczył nam również najnowszy raport opublikowany w marcu br. przez stałą Grupę ds. Zagrożeń IEA pt. „The emergency response potential of IEA countries in 2000” (Stan przygotowania krajów-członków IEA do wprowadzenia środków nadzwyczajnych w 2000 r.), udostępniony nam przez przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki. W dokumencie tym scharakteryzowano każdy kraj członkowski i kandydacki, przedstawiając jego gospodarkę paliwowo-energetyczną, politykę bezpieczeństwa energetycznego, stan i strukturę zapasów bezpieczeństwa oraz organizację zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Dokonany przegląd wskazuje, że poszczególne kraje wprowadziły własne rozwiązania uwzględniając jedynie generalne wytyczne IEA. W niektórych z nich NESO jest usytuowane w strukturze ministerstwa właściwego ds. gospodarki, a w innych organizacja ta działa w ramach agencji rządowej lub pararządowej odpowiedzialnej za magazynowanie surowców i paliw. Bardzo istotnym załącznikiem do tego dokumentu (aneks1) jest tabelaryczne zestawienie podstaw prawnych działalności organizacji antykryzysowych (zarządzania środkami nadzwyczajnymi) w państwach członkowskich IEA. Wyraźnie widoczne zróżnicowanie poziomów (rangi) aktów prawnych wydanych w okresie ostatnich 25 lat świadczy o indywidualnym podejściu państw członkowskich do legislacyjnego rozwiązania tej sprawy. Staraliśmy się wnikliwie zapoznać z szeregiem wzorców i modeli funkcjonujących w Europie i kilku krajach pozaeuropejskich. Przeprowadzona analiza pozwoliła na dokonanie następujących obserwacji odnośnie do warunków i czynników mających wpływ na struktury zarządzania zapasami bezpieczeństwa:

1. Program i strategia polityki paliwowo-energetycznej państwa.
2. Stopień uzależnienia gospodarki kraju od importu ropy i jej produktów oraz struktura rynku paliwowego.
3. Obowiązujący system prawny regulujący zasady działalności przedsiębiorstw paliwowo-energetycznych oraz organów administracji państwowej właściwych w sprawach gospodarki paliwami i odpowiedzialnych za bezpieczeństwo energetyczne kraju.
4. Polityka i instrumenty prawne wprowadzenia ograniczeń w konsumpcji paliw.
5. Organizacja systemu magazynowania zapasów. Można wyróżnić trzy zasadnicze formy:
 - zapasy przedsiębiorstw — obejmujące zapasy obowiązkowe i handlowe, będące własnością firm,
 - zapasy rządowe — będące własnością rządu i finansowane z budżetu państwa, utrzymywane wyłącznie dla celów bezpieczeństwa (rezerwy państwowe),
 - zapasy agencyjne — zapasy utrzymywane dla celów bezpieczeństwa finansowane zarówno ze środków publicznych, jak i przedsiębiorstw. Ta wspólna forma pozwala na łatwiejsze spełnienie wymogów IEP.

Występuje wzajemne przenikanie się tych form w poszczególnych krajach, przeważają jednak dwa rodzaje:

- ◆ wyłącznie zapasy przedsiębiorstw,
- ◆ łączne zapasy przedsiębiorstw i agencji.

6. Organizacja wewnętrzna i stopień konsolidacji przemysłu naftowego oraz funkcjonowanie przemysłowych organizacji ogólnokrajowych typu: Organizacji Przemysłu Naftowego (Czechy), Związek Dostawców Ropy (Niemcy), Stowarzyszenie Firm Magazynowania Ropy i jej Produktów (Węgry), Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego.

Z uwagi na trwające obecnie prace nad przygotowaniem końcowej wersji (lub dwóch niezależnych projektów) ustawy „O zapasach obowiązkowych paliw ciekłych” przedstawione w niniejszym rozdziale propozycje struktury zarządzania zapasami bezpieczeństwa należy traktować jako wstępne, umożliwiające Ministrowi Gospodarki dokonanie alternatywnego wyboru jednej z nich — zgodnie z kryteriami wskazanymi m.in. w TOR projekcie. Proponujemy w tym miejscu założenia do dwóch wersji organizacyjnych przyjmując, że każda z nich będzie zapewne wymagała dopracowania i uszczegółowienia, głównie drogą wielostronnych dyskusji i konsultacji.

Za punkt wyjścia należy przyjąć fakt, że obecnie nie funkcjonuje w Polsce żadna stała struktura organizacyjna zajmująca się wyłącznie problematyką zarządzania działaniami antykrzysowymi w przypadku wystąpienia zagrożeń w dostawach paliw ciekłych. Zgodnie z zaleceniami IEA powinna ona działać również w okresie stabilnej sytuacji na rynku naftowym, a przede wszystkim szczególnie operatywnie w poszerzonym składzie w czasie kryzysu naftowego.

Przyjmując pewne elementy organizacyjne z modelu czeskiego proponujemy rozwiązanie, aby w okresach stabilizacji i zakłóceń na rynku paliw ciekłych obejmował jednocześnie funkcję przewodnictwa Komitetu sprawował pełnomocnik właściwego Ministra do spraw gospodarki, średniego szczebla administracji państwowej. „Politycznym” i nominalnym Przewodniczącym KKA wypełniającym swoje funkcje operacyjne w okresach kryzysu będzie natomiast przedstawiciel ministra właściwego do spraw gospodarki, w randze sekretarza lub podsekretarza stanu.

Zręby struktury organizacyjnej KKA zostały określone w art. 17 i 18 projektu ustawy o zapasach obowiązkowych paliw ciekłych. W zależności od stanu zagrożenia dostaw na rynku paliw Komitet działa pod kierownictwem przewodniczącego w wąskim (9-osobowym) składzie, lub też w składzie poszerzonym (18 członków). Tryb działania i organizacji Komitetu przedstawiono w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów, wydanym na podstawie upoważnienia ustawy (art. 18 ust. 6). Merytoryczną obsługę Komitetu zapewnia Sekretariat. Pracą Sekretariatu winien kierować dyrektor wraz z zastępcą. Liczba pracowników Sekretariatu winna być silnie skorelowana z liczbą postawionych zadań ustawowych oraz zadań dodatkowych, które niewątpliwie wystąpią po podpisaniu przez Rząd Polski Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii, jako warunku członkostwa w IEA.

Po analizie zadań określonych w projekcie ustawy oceniamy, że liczba wysoko kwalifikowanych pracowników Sekretariatu winna oscylować około 12—15 osób. Zasadnicze grupy tematyczne zadań, do których winni być oni dobierani są następujące:

- a) analiza i przygotowywanie informacji o sytuacji na krajowym rynku paliw ciekłych,
- b) analiza zmian na międzynarodowym rynku naftowym,
- c) utrzymywanie bieżących kontaktów z krajowymi przedsiębiorcami, funkcjonującymi na krajowym rynku paliw ciekłych,
- d) współpraca i wymiana informacji z agendami IEA,
- e) prowadzenie i bieżąca aktualizacja baz danych o krajowym stanie i zmianach stanu zapasów oraz kosztach funkcjonowania systemu.

Przewiduje się, że Sekretariat będzie na bieżąco współpracował z różnymi instytucjami i organizacjami krajowymi, jak: Agencja Rynku Energii S.A., Nafta Polska SA, Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego itp. Niezbędna jest również systematyczna współpraca z Urzędem Regulacji Energetyki.

W czasie normalnego zaopatrzenia i stabilizacji rynku paliw KKA w sposób ciągły systematycznie monitoruje zachodzące na nim zjawiska. Składa regularne miesięczne raporty MG oraz wysyła przewidziane przepisami IEA raporty do Sekretariatu. Ponadto Komitet przygotowuje i aktualizuje warianty działań na wypadek wystąpienia sytuacji zagrożenia lub kryzysu naftowego. Posiedzenia KKA powinny odbywać się co najmniej raz na kwartał.

Jak to już zaznaczyliśmy, w okresach stanów kryzysowych bezpośrednie przewodnictwo nad pracą Komitetu obejmuje Przewodniczący w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki. Na jego wniosek minister przedkłada rządowi propozycje ogłoszenia stanu zagrożenia, proponuje wprowadzenie potrzebnych ograniczeń itd. Decyzje o zwolnieniu części zapasów bezpieczeństwa, bez stanów zastrzeżonych, podejmuje zgodnie z istniejącymi przepisami MG lub Prezes ARM po uzyskaniu upoważnienia.

W okresach kryzysowych KKA powiększa swój skład osobowy o wcześniej uzgodnionych przedstawicieli (w randze sekretarza lub podsekretarza stanu albo wiceprezesa) następujących organów administracji i urzędów centralnych:

- ◆ Ministerstwo Gospodarki,
- ◆ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- ◆ Ministerstwo Obrony Narodowej,
- ◆ Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej,
- ◆ Ministerstwo Finansów,
- ◆ Ministerstwo Skarbu Państwa,
- ◆ Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki,
- ◆ Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego,
- ◆ Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych.

Łącznie poszerzony skład — ze względów czysto operacyjnych — nie powinien przekroczyć około 20 osób. Z organizacyjnego i operacyjnego punktu widzenia głównymi partnerami w KKA powinni być przedstawiciele ARM oraz przemysłu naftowego. Minister Gospodarki w momencie ogłoszenia przez IEA stanu kryzysowego powinien przejąć szeroki zakres decyzyjności i kompetencji zapewniający mu możliwość podejmowania decyzji, w celu efektywnego stosowania wszelkich mechanizmów wprowadzania antykryzysowych środków nadzwyczajnych w ramach procedur IEP.

Działalność Komitetu i Sekretariatu byłaby finansowana z budżetu państwa, z części której dysponentem jest Minister Gospodarki. Szacujemy, że w przedstawionym powyżej układzie organizacyjnym koszty ponoszone na pokrycie działalności tych jednostek nie będą wysokie.

Drugim miejscem usytuowania instytucjonalnego podobnie ukształtowanego w aspekcie organizacyjnym i funkcjonalnym może być Ministerstwo Gospodarki. Zgodnie z aktualnie stosowanym tymczasowym rozwiązaniem, działające w strukturze Ministerstwa Departamenty Energetyki oraz Rezerw Państwowych i Spraw Obronnych, w okresach stanu zagrożenia dostaw lub kryzysu naftowego, na bazie *ad hoc* koordynują odpowiednie działania antykryzysowe z Naftą Polską SA i ARM. Takie rozwiązanie organizacyjne nie znalazło uznania w ocenie stanu przygo-

towań Polski do członkostwa w IEA, przeprowadzonej przez misję Stałej Grupy ds. Zagrożeń (SEQ) w październiku ubiegłego roku. Jej zdaniem jedynym z możliwych rozwiązań byłoby oparcie podstawowej struktury KKA na bazie obu wspomnianych powyżej departamentów Ministerstwa Gospodarki. Podobnie jak w pierwszej wersji, w okresach kryzysowych skład byłby poszerzony o przedstawicieli wytypowanych, analogicznie jak w pierwszej wersji, ministerstw oraz organizacji przemysłowych sektora naftowego. Zakres działania i podstawowe obowiązki KKA pozostają oczywiście bez zmian. Przewodniczącym Komitetu, działającym pod nadzorem ministra, byłby jego przedstawiciel w randze sekretarza lub podsekretarza stanu.

Zaproponowany w tej wersji model organizacyjny jest bardzo zbliżony do modelu węgierskiego, przedstawionego w załączniku 5B do raportu. Jego jedyna przewaga nad pierwszą wersją polega tylko na łatwiejszym i szybszym jego wdrożeniu z uwagi na mniejszą ilość zmian w aktualnie obowiązujących przepisach prawnych.

Na zakończenie chcielibyśmy zwrócić uwagę na stanowisko przyjęte przez Komitet do Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM) w lipcu 1999 r. odnośnie dokumentu „Kierunki działań dla opracowania założeń polityki państwa w zakresie rezerw państwowych oraz obowiązkowych paliw na lata 1999—2010”. Akceptacja tego dokumentu stworzyła podstawy do racjonalnych działań związanych z koniecznością planowanej, skoordynowanej w skali kraju restrukturyzacji szeroko pojętych rezerw państwowych i dostosowania regulujących przepisów do wymogów prawnych UE oraz IEA.

7. Proces uzyskiwania członkostwa Polski w Międzynarodowej Agencji Energii (IEA)

7.1. Wprowadzenie

Jedno z wymagań TOR projektu sformułowano jako opracowanie projektu wniosku Polski umożliwiającego wystąpienie do władz IEA w sprawie uzyskania członkostwa. Po bardziej szczegółowym zapoznaniu się z tą problematyką, w wyniku przestudiowania szeregu materiałów dokumentacyjnych oraz przeprowadzeniu rozmów z szeregiem kompetentnych osób, zarówno z kraju, jak i z zagranicy, w tym bezpośrednio w Sekretariacie IEA (za pośrednictwem Internetu) stwierdzamy, że opracowanie tego rodzaju jednego wniosku jest niemożliwe. Uzyskanie członkostwa w IEA może bowiem nastąpić w wyniku procesu uzgodnień pomiędzy upoważnionymi przedstawicielami polskiego rządu z jednej strony a przedstawicielami IEA z drugiej.

Z tego względu w niniejszym rozdziale zaprezentowaliśmy ważniejsze informacje o roli i znaczeniu IEA (bardzo skrótkowo), o kluczowych elementach warunkujących uzyskanie członkostwa oraz o koniecznych warunkach oraz procedurze, jakie winny być dopełnione przez każdy kraj aspirujący do członkostwa.

IEA została utworzona jako organizacja międzynarodowa w 1974 r., na podstawie zawartego porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii (IEP), zawartym przez kraje członkowskie OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju). Jej celem jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego krajów członkowskich, uzależnionych od importu nośników energii

pierwotnej — głównie paliw ciekłych — w celu skutecznej ochrony przed skutkami kryzysów energetycznych. Wszelkie działania IEA są podejmowane w oparciu o postanowienia IEP, jako podstawy prawnej wdrażania środków zaradczych na terytorium państw członkowskich oraz przy współpracy w obszarze energetyki z krajami nie członkowskimi.

Porozumienie, którego postanowienia nie podlegają negocjacji przez państwo kandydujące, jest podstawowym dokumentem, określającym w szczególności:

- ◆ zasady członkostwa w IEA,
- ◆ działania dla utrzymania bezpiecznych, niezakłóconych dostaw energii, głównie ropy i jej produktów, w sytuacjach kryzysowych,
- ◆ system informacji o międzynarodowym rynku ropy naftowej,
- ◆ organizację i organy IEA,
- ◆ ustalenia finansowe,
- ◆ zasady ustalania zapasów bezpieczeństwa paliw ciekłych.

Drugim z podstawowych dokumentów określających bardziej szczegółowo zasady działania i procedury postępowania IEA jest „Podręcznik zarządzania środkami nadzwyczajnymi” (Emergency Management Manual — EMM). Zawiera on wytyczne do działań w sytuacjach znaczącego ograniczenia dostaw ropy lub kryzysu naftowego. Został opracowany przez Sekretariat IEA. Przedstawione w nim procedury dotyczą wzajemnego wypełniania podjętych zobowiązań i są przeznaczone dla:

- ◆ zapewnienia uruchomienia środków nadzwyczajnych, kiedy zakłócenia dostaw osiągnęły lub przekroczyły graniczne progi określone w IEP,
- ◆ zapewnienia, aby kraje uczestniczące, działając poprzez IEP, mogły podjąć niezbędne kroki, przy udziale przemysłu naftowego, w celu sprawiedliwego rozdziału dostaw ropy dostępnych łącznie dla wszystkich państw uczestniczących pomiędzy te państwa (proces międzynarodowej alokacji zapasów paliw).

Podręcznik EMM obowiązuje we wszystkich państwach będących członkami IEA i jest podstawą do opracowania, a następnie stałej aktualizacji, krajowego podręcznika stosowania środków nadzwyczajnych w każdym państwie członkowskim.

7.2. Wybór i analiza kluczowych uwarunkowań członkostwa

Zgodnie z założeniami i zapisami artykułów 6-11 IEP, jeden z zasadniczych elementów środków nadzwyczajnych stosowanych w okresach kryzysów polega na alokacji zgromadzonych zapasów ropy naftowej i jej produktów. Polega to na zbilansowaniu wszelkich praw i obowiązków alokacji wszystkich praw członkowskich, poprzez zmianę kierunków dostaw ropy, które jeszcze nie dotarły do punktów przeznaczenia.

Chcielibyśmy wyraźnie podkreślić, że jednym z kluczowych zobowiązań Państwa uczestniczącego w Programie IEP jest jego czynny udział w procesie międzynarodowej alokacji ropy naftowej. Jest to ważny element zapewnienia wewnętrznego bezpieczeństwa energetycznego i asekuracji wzajemnej państw członkowskich. Funkcjonujący od ponad 25 lat i stale udoskonalany system sprawozdawczości zapewnia ciągle monitorowanie strumieni przepływów dostaw ropy do państw członkowskich.

Sprawne i skuteczne działanie tego systemu oparte jest na zintegrowanych procedurach zbierania i przekazywania danych przez państwa członkowskie do Sekretariatu IEA. Obejmują one:

- ◆ dane chronologiczne zbierane co miesiąc od państw uczestniczących (kwestionariusz IEA dotyczący miesięcznej statystyki ropy),
- ◆ prognozy kwartalne podaży i popytu IEA oraz światowe prognozy, z podziałem na główne obszary produkcji i zużycia. Prognozy są przygotowywane przez Sekretariat na podstawie danych dostarczonych przez państwa członkowskie,
- ◆ dane miesięczne nt. kryzysowych dostaw ropy naftowej (kwestionariusz A i B),
- ◆ ograniczenie popytu, zmniejszenie rezerw i inne informacje dostarczane przez krajowe organizacje wspólnego systemu środków nadzwyczajnych przesyłane Sekretariatowi w czasie kryzysu,
- ◆ doradztwo otrzymywane od firm współpracujących i Komisji Doradczej Przemysłu (agenda IEA),
- ◆ informacje uzupełniające dostępne dla IEA, w tym miesięczne sprawozdania IEA nt. rynku ropy naftowej.

Bardzo istotną rolę w sprawnym funkcjonowaniu przedstawionego powyżej systemu odgrywa działający w każdym państwie członkowskim Krajowy Komitet Antykryzysowy (KKA). Szczegółowa charakterystyka działania oraz zakres obowiązków KKA zostały przedstawione w opracowanym projekcie ustawy „O zapasach obowiązkowych paliw ciekłych”, stanowiącym załącznik nr 1 do raportu. Przy tej okazji chcieliśmy wspomnieć, że we wszystkich państwach KKA mają charakter organizacji wspierających działania rządu i odpowiadają za koordynację działań podejmowanych w danym kraju w sytuacjach kryzysowych, a także utrzymują bieżącą łączność z Sekretariatem i Radą Zarządzającą IEA w sprawach alokacji międzynarodowej zapasów w okresie kryzysu.

7.3. Podstawowe warunki uzyskania przez Polskę członkostwa w IEA

Jak już wspomnieliśmy wcześniej, uzyskanie członkostwa w IEA wymaga spełnienia szeregu warunków określonych w Porozumieniu (Międzynarodowym Programie Energii) oraz przez Radę Zarządzającą IEA.

Na podstawie lektury wspomnianych uprzednio dokumentów możemy określić, że podstawowymi warunkami uzyskania członkostwa Polski w IEA są:

- 1) uzyskanie członkostwa w OECD,
- 2) podpisanie przez Rząd Polski Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii, z czym łączy się zgoda na spełnienie zawartych w nim wymagań,
- 3) akceptacja przez Polskę zobowiązań zawartych w Europejskiej Karcie Energetycznej,
- 4) dostosowanie krajowego systemu statystyki energetycznej do standardów EU i OECD,
- 5) opłacanie przypadającej na dany kraj, corocznej składki członkowskiej.

Z posiadanej przez nas wiedzy wynika, że stopień zaawansowania w realizacji podstawowych warunków członkostwa przedstawia się następująco:

Ad. 1. Polska została członkiem OECD 22 listopada 1996 r. Oznacza to, że warunek ten jest spełniony.

Ad. 2. Spełnienie wymagań wynikających z zapisów Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii stanowi obecnie dla Polski zasadniczą trudność w uzyskaniu członkostwa w IEA. Wiąże się to bowiem z poniesieniem znaczących wydatków na zwiększenie wolumenu zapasów obowiązkowych paliw ciekłych do poziomu równoważącego 90-dniowy import netto. W zaprezentowanej w raporcie z I fazy prac koncepcji dochodzenia do poziomu zapasów 90-dniowych przyjęliśmy, że będzie to możliwe najwcześniej do końca 2005 r. Założenie to znajduje odzwierciedlenie w opracowanym przez nas projekcie ustawy (por. zał. nr 1 do raportu). Mamy świadomość istotnego skrócenia tego terminu w stosunku do stanowiska negocyjnego Polski w procesie integracyjnym, w którym założono rok 2010 jako docelowy do osiągnięcia wymaganego pułapu zapasów.

Informacje uzyskane przez nas z Ministerstwa Gospodarki w czerwcu br. zdają się potwierdzać prawdopodobne stanowisko Komisji Europejskiej o koniecznym skróceniu okresu dochodzenia do 90-dniowych zapasów, przy czym wymienia się jako graniczną datę właśnie rok 2005. Także proces przyjmowania do IEA Węgier i Czech wskazuje, że w tym zakresie musiały one bezwarunkowo spełnić ten wymóg, jeszcze przed uzyskaniem członkostwa.

Pogląd tego rodzaju znajduje także potwierdzenie w wynikach prac misji IEA, złożonej z przedstawicieli Stałej Grupy ds. Zagrożeń przebywającej w Polsce w październiku 1999 r. oraz opublikowany w marcu br. raport Grupy. W materiałach tych sugeruje się perspektywę osiągnięcia wymaganego poziomu zapasów w roku 2005.

Jak już uprzednio wspomnieliśmy, jednym z bardziej istotnych elementów, na który kładzie się nacisk w Porozumieniu IEP jest konieczność dysponowania gotowym pakietem środków reagowania na rzecz ograniczenia popytu krajowego oraz przygotowanie Polski do wzięcia udziału w procesie międzynarodowej alokacji zapasów paliw ciekłych. Pragniemy podkreślić, że proponowane w projekcie ustawy regulacje stwarzają prawne możliwości do podjęcia tego rodzaju działań, natomiast uczestnictwo Polski w międzynarodowej alokacji zapasów będzie możliwe dopiero po ratyfikacji Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii.

Ad.3. Polska podpisała Europejską Kartę Energetyczną w lutym 1991r. a w grudniu była sygnatariuszem Traktatu Karty Energetycznej, który jest dokumentem wdrażającym zasady Karty Energetycznej. Do Traktatu Karty Polska zgłosiła kilka zastrzeżeń. Po rozmowach wyjaśniających i wprowadzeniu w Polsce nowych aktów prawnych (m.in. Prawo energetyczne) zastrzeżenia te zostały wycofane. W lipcu 2000 r. dobiegł końca proces ratyfikacji Traktatu Karty Energetycznej, co oznacza akceptację przez Polskę zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Energetycznej. Oba dokumenty są przepisem prawnym rangi wyższej niż ustawa zwykła.

Ad. 4. Od początku roku 2000 funkcjonuje w Polsce nowy system informacji o obrotach i stanie zapasów paliw ciekłych, który w pełni zaspokaja potrzeby informacyjne UE i IEA. Narzędziem zbierania informacji w ramach tego systemu jest kwestionariusz statystyczny RAF-2 zaprojektowany specjalnie z myślą o zaspokojeniu krajowych i międzynarodowych potrzeb informacyjnych dotyczących rynku paliw ciekłych, ze szczególnym uwzględnieniem zapasów. Kwestionariusz ten w zakresie przedmiotowym zawiera wszystkie paliwa surowe i produkty gotowe oraz wszystkie pozycje bilansu paliw. W zakresie podmiotowym skierowany jest do wszystkich jednostek prowadzących hurtowy obrót paliwami ciekłymi. Zgodnie z wymaganiami IEA kwestionariusz ten jest aktualizowany w miesięcznym cyklu sprawozdawczym.

Aktualnie kwestionariusz wypełniany jest przez ponad 300 przedsiębiorstw zajmujących się produkcją, importem i obrotem paliwami ciekłymi na terenie kraju. Na podstawie danych ze sprawozdań RAF-2 Agencja Rynku Energii SA opracowuje co miesiąc informację zbiorczą dla kraju w formie wymaganej przez IEA. Informacja ta jest wysłana do IEA zgodnie z obowiązującymi procedurami (Monthly Oil and Gas Questionnaire). Na tej podstawie oceniamy, że Polska w tym zakresie wypełnia niezbędne wymagania.

Ad. 5. Po uzyskaniu członkostwa IEA Polska będzie zobowiązana do corocznego opłacania składki członkowskiej na pokrycie kosztów związanych z działalnością Agencji. Wysokość tej składki jest pochodną wielkości wartości produktu krajowego brutto (PKB) i budżetu IEA. Należy jednakże wspomnieć, że wraz ze wzrostem PKB będzie automatycznie następowało stopniowe zwiększenie kwoty składki członkowskiej Polski wnoszonej corocznie do budżetu IEA.

7.4. Procedura uzyskania członkostwa

Wśród oczekiwanych w TOR produktach projektu wymienia się opracowanie — w raporcie końcowym — propozycji wniosku aplikacyjnego Polski o uzyskanie członkostwa w IEA. W nawiązaniu do tego, w niniejszym rozdziale prezentujemy ważniejsze, naszym zdaniem, elementy procesu towarzyszącego ubieganiu się o członkostwo w IEA. Bowiern zgodnie z dotychczasową pragmatyką działania IEA, członkostwa nie można nabyć w wyniku przedłożenia pojedynczego dokumentu aplikacyjnego. Zamiast tego zachodzi rozłożony w czasie proces, który zainicjowany być powinien wystosowaniem przez Rząd Polski oficjalnego pisma do Dyrektora Wykonawczego IEA wyrażającego wolę i gotowość do wstąpienia do IEA. Forma i treść formalnego wystąpienia rządowego może być na prośbę przedstawiciela Rządu dostarczona przez Departament Prawny IEA. Po wymianie tych dokumentów, w których określone będą szczegółowo warunki, jakie państwo kandydujące winno spełnić w okresie przedakcesyjnym, Rada Zarządzająca występuje z zaproszeniem skierowanym do Rządu o wstąpienie Polski w struktury IEA. Będzie ono wyrażało gotowość i stwierdzało ostateczne przygotowanie do spełnienia warunków członkostwa oraz wskazywało na akceptację przez Polskę wszystkich wiążących decyzji Rady Zarządzającej, które zaczną obowiązywać nawet przed formalnym uzyskaniem członkostwa.

Jak wskazuje dotychczasowa praktyka, odpowiedzi kompetentnych władz IEA na wystąpienia rządów krajów kandydujących są rozpatrywane pozytywnie. Na posiedzenie Rady Zarządzającej, rozpatrującej aplikację danego państwa (również Polski), Sekretariat IEA przygotowuje raport szczegółowo prezentujący stan jego przygotowań do wypełnienia koniecznych obowiązków. Wspomniany raport jest przygotowywany na podstawie informacji dostarczonych z Polski, ale opracowanych przez Sekretariat i będzie zawierał jego wnioski dotyczące szerszego kręgu zagadnień obejmujących między innymi: zapasy ropy naftowej, stan gotowości do uruchomienia nadzwyczajnych środków bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych, informację o sytuacji energetycznej kraju i stopniu reformowania rynku energii w Polsce.

Na nasze zapytanie, Departament Prawny IEA wyraził opinię, że byłby skłonny udostępnić do wglądu polskiej delegacji, np. przedstawicielom Polski w OECD, egzemplarz takiego raportu przygotowanego w związku z ostatnią aplikacją do IEA jednego z państw

środkowoeuropejskich. W tej sprawie konieczne będzie jednakże skierowanie odpowiedniej prośby, np. przez Ministra Gospodarki, do Sekretariatu IEA. Na podstawie naszego rozeznania możemy stwierdzić, że jest mało prawdopodobne, aby raport Sekretariatu był negatywny, gdyż jego końcowa wersja przygotowywana jest dopiero wtedy, gdy występuje pewność co do gotowości danego kraju do wywiązania się z obowiązków członkowskich. Jest tak m.in. dlatego, gdyż Sekretariat zwykle informuje z wyprzedzeniem, o pozytywnej, bądź negatywnej ocenie stanu przygotowań przez poszczególne Komisje i Biura IEA. Jeśli wszystkie są pozytywne to dopiero wówczas kraj kandydacki otrzymuje sygnał o celowości wystosowania formalnego wniosku aplikacyjnego.

W czasie gdy wystąpienie o formalne członkostwo zostanie uznane za bliskie, Sekretariat zaproponuje przypuszczalnie wysłanie misji złożonej z przedstawicieli IEA i ekspertów zewnętrznych dla dokonania przeglądu wszystkich aspektów realizacji nałożonych na Polskę wymogów i zobowiązań. Zakończone pozytywnie rozmowy stworzą ostateczną podstawę do przygotowania przychylnego raportu dla Rady Zarządzającej. Żaden specjalny zbiór dokumentów, w uzgodnionej wcześniej formie, nie jest wymagany na potrzeby takiej misji, chociaż będzie zapewne niezbędne przygotowanie określonych opracowań i zestawień.

Podsumowując ten etap przygotowań należy stwierdzić, że procedura uzyskania przez Polskę członkostwa IEA będzie polegać w pierwszej kolejności na procesie przekazywania i wymiany informacji oraz stopniowej realizacji przygotowań wewnątrz kraju, prowadzących do spełnienia wszystkich wymogów członkostwa. Stan zaawansowania tych przygotowań będzie monitorowany przez różne Komitety IEA i misje przysyłane do Polski na zasadzie *ad hoc*. Ostatnia taka misja przebywała w Warszawie w październiku 1999 r. Doświadczenia krajów przyjętych ostatnio do IEA wskazują, że systematyczna i konsekwentna realizacja zaleceń pokontrolnych misji IEA jest najszybszą drogą przybliżającą dany kraj do członkostwa.

Formalne wystąpienie z wnioskiem aplikacyjnym ma miejsce w końcowym etapie powyższego procesu i jest w zasadzie niczym więcej niż prośbą o akceptację wcześniejszych ustaleń, w tym także obejmuje złożenie deklaracji o gotowości do podpisania Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii.

Rada Zarządzająca, odpowiadając pozytywnie na formalne zgłoszenie gotowości do członkostwa przez kraj kandydujący, wystosowuje zaproszenie do nowego członka, ale dopiero po uprzednim, aprobującym głosowaniu nad raportem opracowanym przez Dyrektora Zarządzającego IEA.

Jeśli wynik głosowania był pozytywny, wówczas kraj kandydujący uzyskuje prawo do udziału w zebraniach Rady Zarządzającej, ale z głosem doradczym do czasu zakończenia formalności i procedur legislacyjnych. Po ich zakończeniu następuje złożenie wymaganych dokumentów o przystąpieniu depozytariuszowi (rządowi Belgii). Porozumienie o IEP staje się obowiązujące po 10 dniach od daty złożenia dokumentów. O fakcie tym depozytariusz zawiadamia wszystkich członków i Dyrektora Wykonawczego. Data założenia zostaje odnotowana w aktach IEA i od tego dnia biegnie obowiązek wpłacania składki członkowskiej. Obliczenia składki przeprowadza się na podstawie danych o dochodzie narodowym w roku poprzedzającym przystąpienie.

Poniżej — dla zilustrowania etapów obowiązującej procedury — przedstawiamy końcowe fragmenty drogi dochodzenia do członkostwa w IEA przez Republikę Czeską (elementy te prezentujemy na tyle, na ile pozwoliły nam zgromadzone materiały z Czech).

Latem 1999 r. misja Sekretariatu IEA zakończyła przegląd gotowości Czech do członkostwa w IEA. Szczególną uwagę misja zwróciła na wywiązanie się z obowiązków:

- ◆ posiadania stanu 90-cio dniowych zapasów bezpieczeństwa (liczonych — zgodnie z wymaganiami — w stosunku do importu netto),
- ◆ regularnej sprawozdawczości statystycznej do IEA,
- ◆ ustanowienia przepisów legislacyjnych regulujących zagadnienia zarządzania zapasami ropy naftowej oraz środkami nadzwyczajnymi.

W październiku 1999 r. Sekretariat przekazał informację, że oczekuje formalnego wystąpienia właściwego Ministra (w tym przypadku Ministra Przemysłu i Handlu) do Przewodniczącego Rady Zarządzającej z wnioskiem o członkostwo. W odpowiedzi Przewodniczący Rady zaprosił Republikę Czeską do wstąpienia do IEA. Niezbędne dokumenty, w tym tłumaczenie Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii, zostały przygotowane przez właściwe Ministerstwo (np. Spraw Zagranicznych czy Przemysłu i Handlu) dla Rządu i Parlamentu.

Po zatwierdzeniu dokumentów członkowskich przez Rząd, zostały one przekazane do Parlamentu w celu ich ratyfikacji. Po ich ratyfikacji w Parlamencie są kierowane do podpisu przez Prezydenta. Wówczas dokument akcesyjny zostanie złożony u depozytariusza, którym, jak wspomnieliśmy, jest rząd Belgii.

Chcielibyśmy przypomnieć, że zgodnie z opisaną wcześniej procedurą, przedstawiciel Czech brał udział w posiedzeniach Rady Zarządzającej od chwili otrzymania od niej zaproszenia do członkostwa, ale wyłącznie z głosem doradczym. Uzyskanie statusu pełnego członkostwa nastąpi po zakończeniu procesu ratyfikacji i złożeniu dokumentu akcesyjnego u depozytariusza. Warto odnotować, że w okresie przejściowym rząd Republiki Czeskiej musiał podjąć deklarację gotowości do włączenia się we wszystkie specjalne działania IEA, jeśli takie wystąpią.

Podsumowanie i wnioski końcowe

Prezentowany raport (w wersji dla MG) obejmuje pełny zakres prac wyszczególnionych w TOR projektu. Raport ten zawiera także wszystkie oczekiwane, zgodnie z zapisami rozdziału 7.4.1. TOR, produkty realizacyjne. Składają się na nie:

1. Końcowa wersja projektu ustawy „O zapasach obowiązkowych paliw ciekłych” wraz z trzema projektami rozporządzeń wykonawczych. W projekcie ustawy uwzględniliśmy powołanie Krajowego Komitetu Antykrzysowego (KKA) oraz wspierającego go Sekretariatu. Ponadto w ustawie określiliśmy proponowaną ścieżkę dojścia do wymaganego wolumenu zapasów. Zapis ustawowy jest niezbędny z uwagi na uciążliwość ekonomiczną skutków, jakie te wymagania przeniosą wprost na konsumentów.

2. Oszacowane nakłady i koszty funkcjonowania systemu 90-dniowych zapasów bezpieczeństwa, utworzonych w części z rezerw gospodarczych (stały, 20-dniowy udział), zaś w pozostałej części (docelowo 70 dni) z zapasów obowiązkowych przedsiębiorstw. Wielkości nakładów i kosztów obejmują rozbudowę pojemności zbiornikowych, wydatki na zakup dodatkowych ilości ropy i paliw oraz koszty bieżącego utrzymywania narastającego strumienia zapasów bezpieczeństwa.

3. Opracowany raport oceniający mocne i słabe strony krajowego systemu statystyki w zakresie paliw ciekłych, dostosowany do wymagań metodycznych i obliczeniowych oraz prezentacyjnych, obowiązujących w EU i IEA.

4. Szeroko omówiona propozycja utworzenia instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie zasobami bezpieczeństwa w Polsce. Omówienie to zawiera przegląd i analizę rozwiązań stosowanych w kilku innych krajach członkowskich IEA. Zakres kompetencji oraz obowiązków KKA został umieszczony w projekcie ustawy.

5. Omówienie zasadniczych czynników i procedur postępowania, warunkujących przyjęcie Polski do struktur IEA. Wskazano te elementy, które koniecznie Polska powinna przyjąć w procesie negocjacyjnym, aby procedura mogła przebiegać bez zakłóceń. Zaznaczyliśmy zarazem, dlaczego nie było możliwe opracowanie pojedynczego wniosku aplikacyjnego, gdyż rozwiązanie takie nie znalazło — jak dotąd — praktycznego potwierdzenia wśród krajów członkowskich IEA.

Zawartość merytoryczną raportu tworzą:

- ◆ Syntetyczna ocena zasadniczych wymagań legislacyjnych EU i Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energii IEA. Ocena ta wskazuje na główne podobieństwa i różnice oraz najbardziej ważne kwestie wynikające stąd dla Polski.
- ◆ Obszerna charakterystyka istniejącego w Polsce systemu statystyki publicznej w zakresie paliw ciekłych, w tym analiza jego słabych i mocnych stron, a także ocena jego zgodności z wymaganiami Unii Europejskiej oraz Międzynarodowej Agencji Energii (IEA). Omówiono w niej stosowane algorytmy obliczeń statystycznych oraz dokonano oceny wielkości i struktury zapasów paliw ciekłych w Polsce, oszacowanych na dzień 30 września 1999 r. oraz 31 stycznia 2000 r. Daty te zostały dobrane w ten sposób, aby dokonać zestawienia stanu zapasów według poprzedniego (starego) i nowego systemu sprawozdawczości statystycznej, obowiązującego od początku 2000 r. W tej części oszacowano zmiany popytu krajowego na paliwa ciekłe, w poszczególnych kwartałach 1999 r. Przeprowadzono także uproszczoną ocenę stanu zapasów w Polsce na tle innych krajów kandydujących do członkostwa w IEA.
- ◆ Szczegółowa charakterystyka aktualnego stanu polskich przepisów prawnych, w kontekście ich spójności wzajemnej oraz istniejących możliwości do podejmowania skutecznych działań, umożliwiających wzrost zapasów paliw ciekłych do wymaganego poziomu 90-dniowego. Wnikliwa analiza tych przepisów była konieczna m.in. z uwagi na potrzebę wykonania analizy porównawczej z odpowiednimi przepisami EU/IEA.
- ◆ Synteza porównawcza regulacji EU, IEA i Polski, wykonana w oparciu o następujące kryteria oceny:
 - istnienie dolnego limitu zapasów bezpieczeństwa oraz ewentualnych progów ograniczających możliwości tworzenia zapasów przez uczestników rynku paliw ciekłych,
 - istnienie prawnie dopuszczalnych redukcji poziomu zapasów oraz uwarunkowań, jakie temu muszą towarzyszyć,
 - występowanie zgodności lub rozbieżności co do struktury paliw oraz ewentualnej ich substytucji, z których można tworzyć zapasy strategiczne,
 - zgodność definicji elementów składowych, które mogą być zaliczane przy określaniu łącznego pułapu zapasów oraz tych, których zaliczać nie wolno,

- istnienie ogólnych wymagań co do sposobu zarządzania zapasami, w tym możliwości prawne działania stron trzecich w obszarze utrzymywania zapasów, a także sposoby rozwiązania i przejrzystość sprawowania funkcji nadzoru i kontroli,
 - zgodność i wiarygodność systemu sprawozdawczości statystycznej, w ramach systemu statystyki publicznej,
 - istnienie regulacji prawnych umożliwiających wprowadzenie ograniczeń popytu odbiorców na paliwa ciekłe, oraz
 - istnienie podstaw prawnych do realizacji zobowiązań państw członkowskich w zakresie świadczenia wzajemnej pomocy w dostawach paliw ciekłych,
- ◆ Proponowana ścieżka dojścia do wymaganego 90-dniowego wolumenu zapasów bezpieczeństwa, wraz z oszacowaniami pełnych nakładów inwestycyjnych oraz kosztów eksploatacji systemu zapasów. Ponadto wykonano ocenę skutków proponowanego programu na wzrost cen detalicznych paliw silnikowych. Analizy obliczeniowe poprzedza gruntowna dyskusja założeń rozwojowych oraz związanych problemów natury jakościowej, głównie związanych z wyborem modelu zarządzania zapasami.
 - ◆ Dyskusja ważniejszych zagadnień dotyczących przyszłej struktury zarządzania zapasami bezpieczeństwa. W dyskusji analizowane są różne struktury zarządzania zapasami, jakie funkcjonują w kilku sąsiednich krajach, będących członkami IEA. Były to: RFN, Węgry i Republika Czech. W wyniku kilku roboczych dyskusji, w tym z dr F. Sauter-Serveaem, niezależnym recenzentem raportu, zdecydowaliśmy się zaproponować strukturę zarządzania zapasami zbliżoną do modelu wdrożonego w Czechach. Pojawiają się bowiem oceny mówiące o relatywnie drogim systemie zarządzania zapasami, jaki funkcjonuje w RFN. Ponadto zaproponowany przez nas system mieszany opiera się w maksymalnie dopuszczalnym zakresie na mechanizmie rynkowym, w którym funkcję częściowego „ubezpieczyciela” (gwaranta bezpieczeństwa obrotu gospodarczego) pełni niezależny organ regulacji. Rozwiązanie takie było możliwe tylko dlatego, że w Polsce, począwszy od połowy 1997 r., organ taki funkcjonuje (jest nim Prezes Urzędu Regulacji Energetyki).
 - ◆ Prezentacja głównych kryteriów i procedur towarzyszących procesowi przynależności do IEA.

Po wykonaniu całości zadań wymaganych w projekcie formułujemy następujące wnioski i spostrzeżenia, z których część ma charakter zaleceń, umożliwiających ich praktyczne zastosowanie:

1. Obowiązujący dotychczas w Polsce system statystyczny był mało wiarygodny i nie odpowiadał kryteriom stosowanym w EU/IEA. Zmiany sposobu raportowania wprowadzone z dniem 1 stycznia 2000 r. powodują, że system sprawozdawczości statystycznej — w obszarze danych fizycznych, o wielkości i strukturze produkowanych i zużywanych paliw ciekłych stał się zgodny z systemem EU/IEA.

2. Obowiązujący w Polsce system uregulowań prawnych jest nadal mało wzajemnie spójny i uniemożliwia precyzyjne i przejrzyste określenie stanu zapasów paliw ciekłych, odpowiadające wymaganiom EU/IEA. W szczególności zastrzeżenia mogą budzić zapisy dotyczące definicji elementów składowych łącznie tworzących zapasy strategiczne, bardzo lapidarnie ujęte regulacje w zakresie informacji ekonomiczno-finansowych przekazywanych przez firmy umieszczone w rejestrze prowadzonym przez Agencję Rezerw Materiałowych, czy też niezwykle ogólnie sfor-

mułowane wymagania umowne w stosunku do tych przedsiębiorstw, które chciałyby podjąć działalność w zakresie magazynowania paliw. Ponadto wątpliwości budzić może bardzo „zagmentowana” struktura zapasów tworzonych z rezerw gospodarczych, z wydzielonymi stanami zastrzeżonymi oraz zapasami obowiązkowymi przedsiębiorstw. Dodatkowo wydaje się nam, że obecny system nadzoru i kontroli jest mało skuteczny, na co wskazują np. dane o ilości i strukturze utrzymywanych zapasów.

3. Obowiązujące aktualnie przepisy ustawy o rezerwach państwowych i zapasach obowiązkowych paliw zawierają oddolne ograniczenie, czyniące wyłącznie wielkie firmy odpowiedzialnymi za gromadzenie zapasów. Oceniamy, że utrzymywanie takiej sytuacji jest nie do przyjęcia, głównie ze względu na znaczne obniżenie poziomu zapasów firm lokujących się poniżej progu 200 tys. t rocznego obrotu. Efekt tego jest taki, że mający podstawy prawne stan zapasów bezpieczeństwa nie przekracza 20 dni rocznej konsumpcji. Natomiast objęcie tą kalkulacją wszystkich producentów i importerów, tak jak to zaproponowaliśmy w projekcie „naszej” ustawy, umożliwi rozłożenie ciężarów działalności na wszystkie podmioty gospodarcze. Ułatwi to zarazem osiągnięcie wymagań, stojących na drodze do integracji z EU i uzyskaniem członkostwa w IEA.

4. Realizując postawione w TOR projektu zadanie opracowaliśmy koncepcję rozbudowy systemu krajowych zapasów bezpieczeństwa, w której istotne znaczenie miało przyjęcie granicznej daty dla zgromadzenia 90-dniowych zapasów paliw ciekłych. Inne ważne elementy koncepcji dotyczyły szczegółowego przedyskutowania rozwiązań prawnych i techniczno-organizacyjnych, uzupełnionych o oceny ekonomiczno-finansowe.

5. Wykonane szacunki kosztów rozwoju systemu zapasów, oparte na dwu scenariuszach rozwoju makroekonomicznego kraju (scenariusze: Odniesienia i Postępu-Plus), zaczerpniętych z oficjalnego dokumentu „Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku”, pozwalają nam na sformułowanie następujących uwag szczegółowych:

- a) końcowe wyniki obliczeń dla obu scenariuszy makroekonomicznych wskazały, że realizacja programu rozbudowy systemu zapasów bezpieczeństwa w Polsce może kosztować każdego konsumenta od około 2 do trochę ponad 7 groszy za litr paliwa, zakupywanego na stacji benzynowej. Trudno w obecnej sytuacji ocenić, czy jest to wzrost istotny czy też nie, gdyż wahania cen ropy i paliw na rynku międzynarodowym odnotowane w ostatnich miesiącach spowodowały, że inaczej konsumenci obecnie odbierać będą tego rzędu wzrost cen paliw. Można bez większego ryzyka ocenić, że skala oszacowanego wzrostu jest bez wątpienia możliwa do zaakceptowania przez krajowych odbiorców. Podkreślamy, że wykonane szacunki mają charakter wstępny, a ponadto zostały przez nas przyjęte dość trudne warunki kredytowania. Chcieliśmy bowiem świadomie nawet nieco przeszacować możliwe skutki rozbudowy systemu, aby uniknąć możliwej, niemiłej dla konsumentów (a zapewne i decydentów) wyższej podwyżki cen paliw. Oczywiście nasze wyniki są o tyle prawdziwe, o ile trafne okażą się m.in. przewidywania co do poziomu cen międzynarodowych ropy i paliw, które omówiliśmy w rozdziale 5.2 raportu. Sądzymy, że przyjęty do obliczeń zakres zmian ceny ropy od około 25,5 do prawie 29,0 US\$/bbl jest dość wysoki i nie powinien ulec istotnemu wzrostowi. Szczegółowe omówienie wielu innych wyników i założeń rozwojowych zawiera rozdział 5 raportu;
- b) po przeanalizowaniu szeregu danych wejściowych oceniamy, że możliwe są także istotne oszczędności w wydatkach na rozbudowę pojemności magazynowych, przeznaczając na ten cel większe, już dzisiaj fizycznie dostępne pojemności magazynowe, informacja o których

jednakże jest prawie niedostępna. Kolejna grupa oszczędności wiąże się z redukcją kosztów eksploatacji (utrzymywania) zapasów, gdyż na podstawie najnowszego materiału IEA stwierdziliśmy, że przyjęte przez nas wysokości stawek opłat są niekiedy nawet od 30—50% wyższe niż w innych krajach OECD. Następne, potencjalne źródło oszczędności kosztów tkwi u producentów paliw, gdyż całość naszych rozważań oparliśmy przy założeniu niezmiętej stopy przychodu, a pośrednio i stóp rentowności krajowych rafinerii. Należy oczekiwać, że szersze wprowadzenie mechanizmów konkurencyjnych zwiększy ekonomiczną efektywność krajowych producentów. Zjawisko to jest już obecnie obserwowane.

6. Mamy obowiązek zwrócić uwagę, że oszacowana skala obciążeń finansowych związana z programem rozbudowy zapasów bezpieczeństwa wykroczy poza rok 2005, ale będzie miała tendencję dość szybko malejącą (szczególnie począwszy od roku 2008). Nie będzie bowiem konieczny już tak znaczący przyrost zapasów, chociaż — jak wynika z dokumentu polityki energetycznej, prognozowany popyt na paliwa ciekłe może w scenariuszu szybkiego wzrostu makroekonomicznego (POSTĘPU +) wzrastać w tempie do około 1,5% średniorocznie, w latach 2005—2020. Jest to jednak tempo kilka razy niższe od przyjętego do roku 2005.

7. Przy powoływaniu nowej struktury zarządzania paliwami ciekłymi w stanach wystąpienia zakłóceń lub zagrożenia dostaw, jednym z podstawowych kryteriów winna być efektywność jej funkcjonowania. Składają się na nią z jednej strony wiedza i umiejętności kadrowe, z drugiej relatywnie niewielkie koszty jej utworzenia i bieżącego działania. Wydaje się nam, na podstawie przeprowadzonych studiów dokumentacyjnych i różnych materiałów IEA, że skład osobowy takiej instytucji winien być w znacznej części mobilny, poszerzany doraźnie. Uważamy, że propozycja powołania Krajowego Komitetu Antykryzysowego funkcjonującego przy Ministrze Gospodarki odpowiada nie tylko tym kryteriom, ale również jest zgodna z obowiązującym w kraju porządkiem prawnym, Komitet ten nie może bowiem posiadać upoważnień decyzyjnych do nakładania ciężarów ekonomicznych na obywateli i przedsiębiorców. W tym zakresie stosowne upoważnienia posiadają wyłącznie organy konstytucyjne. Dlatego też w projekcie naszej ustawy uprawnienia takie uzyskuje Rada Ministrów. Chcielibyśmy wspomnieć, że proponujemy, aby integralnym elementem struktury zarządzania zapasami bezpieczeństwa był Sekretariat Komitetu. Zakres obowiązków Sekretariatu został przez nas określony w projekcie ustawy, zaś zręby jego struktury organizacyjnej omówione są w rozdziale 6.3 raportu.

W podsumowaniu wniosków raportu pragniemy stwierdzić, że ich realizacja zależeć będzie głównie od woli politycznej i zdecydowania kompetentnych przedstawicieli władz państwowych, co do preferowanego kierunku przemian w polskim sektorze energetycznym. Od wyboru zasadniczego kierunku przemian rozwojowych zależeć będą bowiem dalsze, szczegółowe rozwiązania. Mamy nadzieję, że propozycje i analizy przedstawione w niniejszym raporcie będą użyteczne dla tych właśnie celów.

Streszczenie

Raport poświęcony jest całościowej analizie i ocenie aktualnego stanu prawnego i organizacyjno-technicznego w zakresie gospodarki zapasami paliw ciekłych w Polsce. Zasadniczym celem raportu było stwierdzenie obszarów niezgodności stanu istniejącego z wymaganiami określonymi dyrektywami Unii Euro-

pejskiej (EU). Analizę raportu rozpoczyna charakterystyka wymagań dyrektyw EU oraz memorandum IEA (Międzynarodowa Agencja Energii) dotyczących problematyki gromadzenia i zarządzania zapasami paliw ciekłych. Następnie oceniono krajowy system statystyki publicznej z tego zakresu oraz oszacowano stan i strukturę zgromadzonych zapasów paliw. Wykonano przegląd obowiązujących przepisów prawa polskiego, wskazując na jego nieściśności i/ lub niespójność — zarówno w ustawodawstwie krajowym, jak też w odniesieniu do prawa EU. Następnie opracowano koncepcję dojścia do wymaganego przepisami EU/ IEA, 90-dniowego wolumenu zapasów. Ponadto wykonano przegląd rozwiązań w zakresie struktury zarządzania zapasami w kilku krajach IEA oraz kilku krajach kandydujących do członkostwa. Na tej podstawie zaproponowano właściwe, zdaniem autorów, rozwiązania do wdrożenia w warunkach polskich. W tym celu opracowano od podstaw projekt nowej ustawy o zapasach paliw ciekłych, w którym uwzględniono wszystkie wymagania formalne i funkcjonalne, wynikające z przepisów prawa polskiego i regulacji EU/ IEA. Ponadto określono konieczne fazy w procesie uzyskania członkostwa Polski w strukturach IEA.

Zygmunt PARCZEWSKI

Selected issues from the „Report on liquid fuels”

KEY WORDS: crude oil, liquid fuels, oil stocks development program, national statistics of liquid fuels, harmonisation of Polish energy legislation with the EU regulation, Poland

Summary

The paper covers analyses and assessment of many of legal, organisational and technical aspects of compulsory oil stocks in Poland. One of the main objectives of the report was to analyse and assess level of harmonisation and then advise to the Ministry of Economy on the implementation the EU and IEA provisions on liquid fuels stocks and security of oil supply. The paper begins from an analysis of the EU and IEA legal requirements for compulsory oil stocks, and then identified main similarities and differences comparing to Polish legislation. The report describes current statistical reporting system in Poland showing its strengths and weaknesses as well as compliance with the EU and IEA requirements. The utilised algorithms of statistical calculations were discussed and the assessment of the volume and structure of liquid fuels stocks in Poland was carried out. A brief assessment was also carried out of the level of stock in Poland in comparison with other countries applying for the IEA membership. Then detailed characteristics of the current Poland's legislation in terms of its consistency and the existing possibility to undertake effective actions in order to increase the level of oil stocks to the required 90 days' stocks. It was necessary in order to compare with and analyse the corresponding EU and IEA provisions.

Report covers a recommended path to achieving the required level of 90 days' compulsory stocks together with the estimate of full investment expenditure and the costs of system's operations, and also assessment of the outcome of the proposed programme of rise in retail price of motor fuels.