

Witold WŁODARCZYK*

Regulacja w sektorze energetycznym — dylematy metodyczne i praktyczne

SŁOWA KLUCZOWE: sektor energetyczny, Prawo Energetyczne, Urząd Regulacji Energetyki

1. Zasadnicze cechy systemu regulacji w sektorze energetycznym

Ustawa Prawo Energetyczne zawiera nowoczesne uregulowania prawne oraz rozwiązania instytucjonalne dotyczące wprowadzenia nowego systemu regulacji energetyki. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uczestniczy w realizacji głównych celów polityki energetycznej kraju poprzez prowadzenie procesów regulacyjnych w obszarach monopolu naturalnego (sieciowego) energetyki oraz tworzenie warunków konkurencji na powstającym rynku energii, mając na uwadze bezpieczeństwo energetyczne kraju, a także równowagę interesów odbiorców i przedsiębiorstw energetycznych.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest centralnym organem administracji rządowej powołanym do realizacji zadań z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji w sektorze energetyki. Przez regulację rozumie się stosowanie określonych ustawą Prawo Energetyczne środków prawnych władczych, jak i niewładczych służących, do zapewnienia prawidłowej gospodarki paliwami i energią, bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz ochrony interesów odbiorców. Prezes jest bezpośrednim organem wykonawczym regulacji w sektorze wykonującym powierzone mu zadania przy pomocy Urzędu Regulacji Energetyki (URE).

* Dr — Urząd Regulacji Energetyki, Warszawa.

Recenzował prof. dr hab. inż. Roman NEY

Zawarty w ustawie system regulacji jest zgodny z podstawowymi kierunkami reform regulacyjnych, jakie równoległe z restrukturyzacją i prywatyzacją dokonują się obecnie w wielu krajach w odniesieniu do sektorów infrastrukturalnych, a w szczególności w energetyce¹. Warto wskazać na charakterystyczne cechy tych reform:

- ◆ zauważalny jest odwrót od regulacji opartej na przesłankach społecznych i makroekonomicznych do regulacji opartej na przesłankach mikroekonomicznych, w ramach której uzasadnione koszty działalności przedsiębiorstw energetycznych stanowią główną cechę regulacji;
- ◆ obserwuje się bardzo wyraźną tendencję do zinstytucjonalizowania regulacji, tzn. do tworzenia wyspecjalizowanych organów („regulatorów”) o ustawowo zagwarantowanej niezależności od innych organów państwa i wpływów politycznych;
- ◆ dąży się do poszerzenia formuły regulacji, która przestaje być elementem systemu zamykającym dostęp do rynku, lecz przeciwdziała negatywnym skutkom naturalnych monopolii i staje się przyjazna rozwojowi konkurencji we wszystkich możliwych dziedzinach sektora energetycznego;
- ◆ zmienia się techniki regulacyjne, co znajduje przede wszystkim wyraz w stosowaniu różnych form regulacji cen.

W Polsce wdrażanie Prawa Energetycznego stworzyło, wraz z innymi ustawami, nowy podział kompetencji oraz zadań regulacyjnych pomiędzy poszczególnymi organami administracji rządowej w sprawach dotyczących funkcjonowania energetyki (Minister Gospodarki, Minister Skarbu Państwa, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Jednak ten formalny podział zadań i zakresu uprawnień nie rozstrzyga jeszcze o definitywnym sposobie regulacji w energetyce. Przesądzi o tym konfrontacja różnych racji, poglądów i interesów przedstawianych m.in. przez inwestorów, przedsiębiorstwa energetyczne, odbiorców energii i paliw, organizacje samorządu terytorialnego, organizacje poszanowania energii, ochrony środowiska itp.

2. Przepisy wykonawcze do ustawy Prawo Energetyczne jako podstawa konkretyzacji zadań regulacyjnych

Akty wykonawcze do ustawy wydawane przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Gospodarki (tzw. drugi poziom regulacji) odgrywają z regulacyjnego punktu widzenia najważniejszą rolę. Ostatecznym weryfikatorem jakości i skuteczności tych instrumentów prawnych jest praktyka gospodarcza, a ściślej praktyka regulacyjna. Kilkanaście miesięcy doświadczeń związanych z realnym funkcjonowaniem Prezesa URE i wspomagającego go Urzędu Regulacji Energetyki pozwala na sformułowanie kilku generalnych uwag dotyczących zbioru przepisów wykonawczych, na podstawie których Prezes URE realizuje swoje zadania. Nie wdając się w szczegółową analizę konkretnych rozporządzeń, można wskazać na następujące ich cechy:

- ◆ nadmiernie rozbudowana warstwa techniczna i formalna, a niedostatecznie uwzględniona ekonomiczno-finansowa (można na tej podstawie przypuszczać, że twórcami przepisów byli

¹ Por. Liberalizacja sektora energetycznego i telekomunikacyjnego — pod red. A. Szablewskiego, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1988 r.

specjaliści energetycy i prawnicy, zabrakło natomiast specjalistów z rachunkowości, zarządzania finansami przedsiębiorstw, efektywności inwestycji itp.);

- ◆ zbyt duży udział w tworzeniu niektórych przepisów osób reprezentujących podmioty regulowane (dotyczy to przede wszystkim Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A.), a brak reprezentantów odbiorców i konsumentów;
- ◆ brak precyzyjnych definicji pojęć i terminów, a także niespójność w tym zakresie w komplementarnych przepisach (np. w „rozporządzeniach taryfowych” i „rozporządzeniach przyłączeniowych”²);

Chociaż Prezes URE nie ma bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej, jego wnioski powinny być uwzględniane przez rząd i proponowane w formie rządowej inicjatywy ustawodawczej. W chwili utworzenia organu regulacyjnego zakładano jego bardziej bierną rolę, głównie jako egzekutora obowiązujących regulacji prawnych w energetyce. Jednak dobre funkcjonowanie rynku zależeć będzie od aktywnej postawy Prezesa URE, a więc musi się on stać głównym animatorem wprowadzania reform w sektorze.

W swoich działaniach Prezes Urzędu Regulacji Energetyki winien przede wszystkim dbać o przestrzeganie prawa przez uczestników rynku (Prawo Energetyczne wraz z rozporządzeniami). Równocześnie (szczególnie w promowaniu konkurencji) URE w swoich zdecydowanych i pragmatycznych działaniach musi dysponować pewną swobodą (na podstawie stosunkowo dużego zakresu ustawowo określonych uprawnień — tzw. trzeci poziom regulacji). Niezależny regulator, którego każdy krok jest z góry określony przez rozporządzenia wykonawcze do prawa energetycznego, ograniczony jest do roli administratora, dla którego będzie rzeczą niemożliwą reagowanie na nieprzewidziany przez prawodawcę (albo nieprzewidywalny) rozwój sytuacji.

3. Pierwsze doświadczenia regulacji w polskim sektorze energetycznym

Z punktu widzenia realizacji rynkowej reformy sektora energetycznego nadrzędnymi funkcjami Urzędu Regulacji Energetyki są:

- ◆ aktywne wspieranie rozwoju procesów konkurencyjnych;
- ◆ równoważenie interesów ekonomicznych uczestników rynku energetycznego.

Wszystkie inne zadania Prezesa URE określone w ustawie Prawo Energetyczne winny służyć realizacji tych dwóch podstawowych funkcji.

Realizacja zadań Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki odbywa się w warunkach stosunkowo dużego zakresu tzw. „niepewności regulacyjnej”. Sytuacja taka spowodowana jest faktem, iż instytucjonalno-instrumentalna formuła regulacji określona ustawą Prawo Energetyczne jest nowością w polskim sektorze energetycznym, a także szerzej w działalności regulacyjnej państwa. Praktyczna realizacja zadań regulatora zdeterminowana jest wieloma czynnikami, spośród których można wymienić m.in.:

² Por. np. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 3 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach (Dz.U. nr 153, poz. 1002) oraz Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 października 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, pokrywania kosztów przyłączenia, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców (Dz.U. nr 135, poz. 881).

- ◆ konieczność realnej weryfikacji rozporządzeń wykonawczych (głównie „taryfowych” i „przyłączeniowych”) — już po kilku tygodniach wdrażania ich w życie pojawiają się sugestie nowelizacji niektórych zapisów;
- ◆ dziedzictwo przeszłości, którego konsekwencje w pewnym sensie intensyfikowały zasady kontroli cen stosowane w ostatnich latach przez Ministerstwo Finansów;
- ◆ mechanizmy i relacje ekonomiczne wynikające z zawartych w przeszłości umów cywilno-prawnych pomiędzy wytwórcami energii elektrycznej a Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi S.A. (kontrakty długoterminowe);
- ◆ konieczność zmiany sposobu podejścia podmiotów sektora do problemów efektywności gospodarowania.

Prezes URE wykonując swoje ustawowe funkcje permanentnie staje przed koniecznością rozstrzygnięcia dylematów metodyczno-proceduralnych, organizacyjnych i kompetencyjnych. W trakcie sukcesywnego rozwoju działalności regulacyjnej pojawiło się kilka (różnej wagi) kwestii, spośród których niektóre będą wymagały rozstrzygnięcia na drodze nowelizacji przepisów, inne natomiast będą musiały być rozwiązywane przez regulatora, czyli Prezesa URE i wspierającego go Urzędu Regulacji Energetyki. Istnieje określona sekwencja wdrażania postanowień ustawy Prawo Energetyczne a w związku z tym ciągle mamy do czynienia z nowymi problemami w relacjach pomiędzy uczestnikami rynku energii elektrycznej.

W dalszej części prezentowanego tekstu pragnę wskazać na niektóre przykłady „dylematów regulacyjnych”, nie hierarchizując ich z punktu widzenia znaczenia dla procesów regulacji i funkcjonowania sektora elektroenergetycznego.

3.1. Równoważenie interesów ekonomicznych uczestników rynku energetycznego

Działaniem, które w sposób najbardziej dobitny wyraża kojarzenie interesów dostawców i odbiorców jest zatwierdzanie taryf. W procesie tym mamy do czynienia z klasycznym przykładem przeciwstawnych interesów. Ceny na energię i usługi związane z jej dostarczaniem powinny być tak skalkulowane, aby nie hamować przedsięwzięć nie tylko odtworzeniowych, ekologicznych, ale i rozwojowych przedsiębiorstw, a jednocześnie powinny być możliwe do zaakceptowania przez odbiorców. W procesie tym regulator będzie musiał zweryfikować rozpowszechnione przekonanie, że ceny są — jak to się określa — poniżej poziomu ekonomicznego, biorąc pod uwagę doświadczenia zagraniczne, które wyraźnie pokazują, że możliwości wzrostu efektywności gospodarowania w momencie poddania przedsiębiorstw odpowiednim bodźcom i presjom przekraczały zwykle najśmielsze oczekiwania.

3.2. Możliwości weryfikacji tzw. kosztów uzasadnionych

W trakcie opracowywania taryf przedsiębiorstwa energetyczne natrafiają na trudności związane m.in. z prawidłowym przypisaniem kosztów stałych i kosztów zmiennych do rodzaju prowadzonej działalności (zgodnie z otrzymaną koncesją) oraz w odniesieniu do nośnika energii, do

czego obliguje art. 44 Prawa Energetycznego. Przyczyną mankamentów sporządzanych kalkulacji są niedostosowane zakładowe plany kont oraz istniejące układy ewidencji księgowej. Sytuacja taka powoduje, że np. w działalności spółek dystrybucyjnych trudno jest w sposób wiarygodny wyodrębnić koszty przesyłu i dystrybucji oraz koszty obrotu.

Jeszcze bardziej skomplikowana sytuacja występuje w przedsiębiorstwach ciepłowniczych. Wykorzystywane przez te przedsiębiorstwa rozwiązania podstawowe dotyczące ewidencji kosztów są tak różnorodne, iż trudno ustalić dla nich jednolity wzorzec i porównywać pomiędzy sobą stosowane przez nie plany kont. Taka sytuacja jednak wyklucza również porównywanie ustalonych przez przedsiębiorstwa wielkości kosztów uzasadnionych i uniemożliwia przeprowadzenie przez Urząd Regulacji Energetyki weryfikacji tych kosztów na podstawie jednolitej metodologii lub wspólnych reguł.

Wątpliwości budzi także bardzo szeroka definicja kosztów uzasadnionych. Bezpośrednie odniesienie tego pojęcia do Ustawy o rachunkowości pozwala na bardzo dużą dowolność w interpretacji poszczególnych pozycji kosztów i niejednolite kwalifikowanie ich do kosztów uzasadnionych bądź nie. Taka sytuacja może wpływać na bardzo duże zróżnicowanie poziomu ustalanych kosztów przez poszczególne przedsiębiorstwa, a tym samym na kalkulowane przez nie ceny i stawki w taryfie. Dodatkowo, ze względu na mało precyzyjne pojęcia, istnieje możliwość różnorodnego podejścia do zagadnienia zmienności kosztów, odmiennego kwalifikowania poszczególnych kosztów jako koszty wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i obrotu.

3.3. Zwalnianie wytwórców i przedsiębiorstw obrotu z obowiązku zatwierdzania taryf

Zgodnie z art. 49 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo Energetyczne, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki może zwolnić przedsiębiorstwo energetyczne z obowiązku przedkładania taryfy do zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi, że działa ono na rynku konkurencyjnym. Uznanie rynku za konkurencyjny jest możliwe po dokonaniu przez Prezesa URE identyfikacji podstawowych kryteriów, które muszą być spełnione, aby zafunkcjonował w znaczącym zakresie mechanizm konkurencji. Problem polega na tym, czy pomimo braku dostatecznych przesłanek do uznania określonego segmentu rynku za konkurencyjny, zwalniać wytwórców z obowiązku zatwierdzania taryf. Powstaje bowiem pytanie, czy będzie to rzeczywiście pożądane działanie w kierunku stymulowania rozwoju procesów konkurencyjnych?

Podstawowymi warunkami istnienia rynku konkurencyjnego w sektorze elektroenergetycznym są:

- ◆ poziom rozwoju płynnych towarowych rynków energii elektrycznej,
- ◆ odpowiednia struktura podmiotów działających na rynku,
- ◆ dywersyfikacja form własności uczestników rynku,
- ◆ prawo dostępu do usług przesyłowych dla wielu podmiotów oraz związana z tym swoboda wyboru dostawcy i odbiorcy,
- ◆ liberalny system koncesjonowania.

Jednym z najważniejszych z nich jest istnienie rozwiniętego rynku towarowego energii elektrycznej. Powinien on zapewniać zarówno możliwość zawierania umów na bieżące dostawy, jak również kontraktów średnio- i długoterminowych. Obecnie realizowane są kontrakty długo-

okresowe pozawierane w latach 1994—1998, których jedną stroną są poszczególni wytwórcy energii, a drugą Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. Zakres, konstrukcja oraz warunki tych kontraktów nie sprzyjają rozwojowi konkurencji, a wręcz przeciwnie — wpływają na wysoki stopień monopolizacji rynku elektroenergetycznego. Przyczyną tego jest skala ich wielkości — praktycznie 70% obrotu energią w Polsce realizowane jest w ramach wymienionych umów. W związku z tym jedynie część produkowanej energii może zostać poddana regułom gry rynkowej, prawom podaży i popytu. Ceny jakie zostaną ustalone mogą być pochodnymi cen zawartych w kontraktach terminowych. Jednakże w istniejących warunkach większe znaczenie ma inna funkcja rynku towarowego — tj. funkcja informacyjna. Diagnoza dotychczasowego stanu rzeczy wskazuje na fakt, że odbiorcy oraz dostawcy energii nie mają równego dostępu do informacji. Pozycję dominującą pełni tu PSE S.A., które dysponuje znaczną przewagą wobec spółek dystrybucyjnych. Jednym z przykładów takiej luki informacyjnej jest brak przejrzystości danych o nieobjętych kontraktami z PSE S.A. zdolnościach produkcyjnych poszczególnych elektrowni. Zatem dopóki taki rynek (w tym także rynek informacji) nie powstanie, nie można mówić o równym traktowaniu podmiotów-uczestników transakcji, co jest podstawowym warunkiem istnienia konkurencji.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na określenie rynku za konkurencyjny jest jego struktura podmiotowa. W tej kategorii polski rynek energii elektrycznej (po stronie producentów) spełnia stawiane przed nim wymagania. Praktycznie nie można wyróżnić podmiotów, które miałyby na nim pozycję dominującą. Udział większości elektrowni w ogólnej produkcji energii elektrycznej nie przekracza kilku, a w szczególnych przypadkach (Elektrownia Bełchatów) dwudziestu procent. Jednakże podobne przesłanki nie są spełnione po stronie odbiorców, co ma decydujący wpływ na funkcjonowanie całego rynku energii w Polsce. Brak jest bowiem oddzielenia funkcji operatora systemu przesyłowego od jego działalności handlowej. Obecnie Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. są jednocześnie operatorem systemu i organizatorem hurtowego rynku energii elektrycznej (główny odbiorca od wytwórców i dostawca dla spółek dystrybucyjnych). Dalszy rozwój rynku wymaga stopniowego oddzielania struktur zajmujących się przesyłem od struktur prowadzących obrót.

Problemem jest też struktura własności przedsiębiorstw działających w sektorze. W chwili obecnej podstawowym właścicielem wszystkich firm produkujących energię elektryczną jest Skarb Państwa. W tym przypadku nakładają się na siebie dwa czynniki negatywnie oddziałujące na rozwój procesów konkurencji: jednolita struktura własności oraz własność państwa. Można zatem postawić w wątpliwość tezę, iż polski rynek elektroenergetyczny jest konkurencyjny. Niezbędne są więc działania prywatyzacyjne, które nie tylko wywrą presję na ograniczanie kosztów i cen, ale również mogą stworzyć możliwość renegotiacji kontraktów pozawieranych między PSE S.A. a elektrowniami, które w znacznym stopniu wpływają na ograniczenie rynku energii.

Kolejnym czynnikiem mającym wpływ na rozwój konkurencji jest proces uzyskiwania przez poszczególne grupy odbiorców prawa do korzystania z usług przesyłowych (TPA). Jest on zdefiniowany harmonogramem określonym w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 6 sierpnia 1998 r. — od dnia 1 stycznia 1999 r. mają do nich dostęp odbiorcy dokonujący rocznych zakupów energii elektrycznej w ilości nie mniejszej niż 100 GW·h. Jest to grupa 83 podmiotów, o łącznym rocznym zużyciu energii szacowanym na około 37 TW·h, co stanowi około 36% krajowego zużycia. Nie można natomiast mieć zastrzeżeń co do systemu koncesjonowania, który nie kreuje administracyjnych barier wejścia na rynek.

Streszczenie

W artykule przedstawiono niektóre przykłady dylematów metodycznych i praktycznych, które mają istotne znaczenie dla procesów regulacji i funkcjonowania sektora energetycznego. Zaliczyć do nich należy między innymi: zatwierdzenie taryf, zwalnianie wytwórców i przedsiębiorstw obrotu z obowiązku zatwierdzania taryf, weryfikacja kosztów uzasadnionych.

Witold WŁODARCZYK

Regulation in energy sector — practical and methodological dilemmas

KEY WORDS: energy sector, Energy Law, Energy Regulatory Authority

Summary

Some problems have appeared during the successive developing of regulation activity and they will require the amendment of law or will be solved by Energy Regulatory Authority. There is a specific sequence of putting into effect Energy Law and in this connection there are new problems in relationship between the electricity market participants. This paper presented some examples of regulation dilemmas that are not ordered as regards the importance of regulation process and performing of energy sector.