

# Urząd Regulacji Energetyki

<https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/edukacja-i-komunikacja/publikacje/seria-wydawnicza-bibli/jaki-model-ryнку-energ/1198,Poslowie.html>  
2021-11-27, 21:45

## Posłowie

Autorzy: Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz

### Co dalej? Nowe priorytety dla aplikacyjnego programu reform

Rozważania Autorów prezentowanej pracy – *nota bene* o różnym wykształceniu i zróżnicowanych doświadczeniach zawodowych – dotyczące różnych obszarów energetyki i nośników energii, mają niewątpliwie jedną wspólną wymowę. Postęp w kreowaniu konkurencyjności, możliwej w ramach poczynionych we wcześniejszych rozdziałach zastrzeżeń, co do jej ograniczeń w energetyce, nie jest satysfakcjonujący. Proces tworzenia konkurencyjnych rynków w szeroko rozumianej energetyce zaledwie został zainicjowany i to głównie konceptualnie, natomiast w praktyce jest zauważalny jedynie gdzieś i tylko w niewielkiej skali. Brakuje przede wszystkim rozwiązań w odniesieniu do poszczególnych realnych problemów, które najbardziej utrudniają wprowadzenie tego rynku. Z drugiej strony jednak wydaje się, że polska gospodarka jest już na takiej trajektorii przemian, która i energetykę zbliży do rynku, i to wbrew obawom oraz oporom wielu jej przedstawicieli.

Pełniejsze urynkowienia energetyki wymaga przede wszystkim ponownego określenia priorytetów dla aplikacyjnego programu reform. To oczekiwanie dodatkowo wzmacnia przekonanie o słabości (lub zgoła braku) polityki gospodarczej w tym zakresie. Tym bardziej, że przyjęte w 2000 r. przez rząd „Założenia polityki energetycznej Polski do roku 2020” niewiele nowego do sprawy wnoszą, bowiem ewidentnie preferują interesy sektora energetycznego, nie dostrzegając potrzeby jego podporządkowania interesom odbiorców i wymaganiom konkurencji.

Określenie priorytetów – to rozwiązanie pewnych dylematów, będących istotą zmian w energetyce. Ich rozstrzygnięcie z kolei – to z reguły wybór tempa i zakresu zmian, a nie tylko ich treści. Część poruszonych w niniejszej publikacji problemów wymaga odrębnego rozwiązania w odniesieniu do energii elektrycznej, gazu i ciepła zdalnego, część natomiast jest wspólna. Do tych ostatnich należą m.in. następujące:

urynkowienie jako problem określenia i wykreowania na poszczególnych rynkach „optymalnej” liczby przedsiębiorstw energetycznych, o odpowiedniej sile ekonomicznej, zapewniającej ich rozwój i możliwość m.in. konkurowania z silnymi koncernami międzynarodowymi, co tym samym usunęłoby nadmierne rozdrobnienie w tym zakresie;

prywatyzacja energetyki, czyli immanentnie związany z urynkowaniem problem

obejmujący nierozstrzygnięte dotąd dylematy jej sekwencji, zakresu i tempa; wybór stopnia i tempa włączania energetyki krajowej (gazownictwa i elektroenergetyki) w energetykę zewnętrzną, europejską. Sprawa ta polega na określeniu, jak i w jakim tempie należało by przygotowywać polską energetykę do sprostania zewnętrznej konkurencji. Wydaje się, że w tym kontekście najlepszym rozwiązaniem – mimo powyżej sformułowanych zastrzeżeń – byłoby z jednej strony urynkowanie szybkie, a z drugiej strony – ograniczone, czyli respektujące wszystkie wcześniej omówione ograniczenia sektora. Trzeba bowiem jak najszybciej przygotować (w jakiś sposób nauczyć) polskie przedsiębiorstwa energetyczne do działania w warunkach konkurencji. Jeśli to opanują – obronią się same. Jeśli natomiast sektor energetyczny będzie działał w dotychczasowy sposób, to przegra z europejskimi potentatami, w związku z czym należy się liczyć z wysokimi kosztami społeczno-gospodarczymi zaniechania reform;

presja do szybkiego otwierania polskiej gospodarki na import energii. W sytuacji nadmiaru energii, zarówno w Unii Europejskiej, jak i w krajach sąsiadujących z Polską od strony wschodniej (*nota bene* – niewiele innych dóbr mogą nam one zaoferować) i w przypadku przerwania na odbiorców końcowych wysokich kosztów funkcjonowania i reformowania sektora, pojawi się naturalna, stale rosnąca presja na import tańszej energii. Spowoduje to dodatkowe trudności z zapewnieniem opłacalności produkcji energii krajowej. Nie sposób też wykluczyć przyspieszonego rozwoju technologii tzw. generacji rozproszonej, mogącej w przyszłości stanowić liczącą się alternatywę dla scentralizowanych systemów energetycznych, a takim jest polski system;

cenotwórstwo w całej złożoności tego zagadnienia, gdzie dwie kwestie wydają się mieć znaczenie zasadnicze:

- wybór tempa urealniania cen energii, jako dylemat pomiędzy koniecznym urealnianiem cen nośników energii, które do końca 1998 r. były cenami urzędowymi a tempem urealniania płatności za energię. Innymi słowy, jest to problem społecznej akceptacji ponoszenia skutków funkcjonowania nieefektywnego sektora, rozstrzygnięcie dylematu pomiędzy ekonomiczną koniecznością a społeczną akceptacją, wybór pomiędzy kosztami ekonomicznie uzasadnionymi a cenami społecznie akceptowanymi, likwidacja subsydiowania. Ten problem może być rozstrzygnięty tylko politycznie, poprzez m.in. jasną deklarację rządu, jaką politykę długookresową zamierza w tym zakresie prowadzić,
- wybór tempa zrównywania cen energii z poziomem występującym w Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, że ten problem – w sytuacji dużej dynamiki spadku cen, głównie energii elektrycznej, niesynchronizowanego w przestrzeni wspólnotowej – przestaje mieć jakiegokolwiek racjonalne podstawy prognostyczne. Co więcej, to dążenie – w sytuacji dystansu rozwojowego Polski w stosunku do średniego poziomu w Unii Europejskiej (mierzonego porównywalnym poziomem PKB *per capita*) wynoszącego około 60% - jest co najmniej dyskusyjne

Zagadnienie priorytetów wspólnych dla całej energetyki może znaleźć rozwiązanie tylko na gruncie polityki państwa. Istnieje zatem pilna potrzeba zharmonizowania kierunków i przedsięwzięć (wraz z harmonogramem uzyskiwania stanów) rozwojowych polskiej gospodarki, aspirującej do integracji z Unią Europejską, z zamierzeniami restrukturyzacyjnymi energetyki. Jest konieczne również, by nie tylko – jak miało to miejsce dotychczas – uzyskać dla tych działań przyzwolenie energetyków. Znacznie ważniejsze wydaje się uzyskanie aprobaty i mocnego wsparcia ze strony wszystkich odbiorców (zwłaszcza dużych) przemysłowych i komunalnych. Urynkowienie energetyki leży przede wszystkim w ich interesie, a zatem oni, po to, by jak najszybciej mogli zostać jego beneficjentami, powinni się domagać takiego przebiegu tego procesu. Byłaby to sytuacja jakościowo inna niż wszystkie dotychczasowe próby reformowania energetyki, które raczej służyły utrzymaniu *status quo*, niż wymuszały służebną rolę energetyki w stosunku do jej odbiorców. Gdyby udało się to uczynić, to energetyka przestałaby być enklawą nadmiernej opiekuńczości (a tak jest to postrzegane obecnie), wzrosłaby konkurencyjność polskich przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych, budżety państwa, gmin i gospodarstw domowych odnotowałyby zmniejszone (lub przynajmniej wolniej rosnące) wydatki na energię, a przyłączanie do sieci nowych odbiorców nie tylko byłoby tańsze, ale znacznie sprawniejsze niż dotąd.

## O roli regulatora w liberalizowanej energetyce

Trzeba wyraźnie raz jeszcze podkreślić, iż dążenie do konkurencyjnego rynku energii nie oznacza, iż rynek ten wyłoni się nagle z chaosu, będzie działał żywiołowo i zniknie konieczność ingerowania w jego struktury i mechanizmy funkcjonowania. Zdaje się, iż jest pewną światową prawidłowością paralelny rozwój danego rynku oraz zasad i technik jego regulowania. Dotyczy to zwłaszcza rynków wysoko zorganizowanych (np. pieniężnych, kapitałowych), do miana których pretenduje zapewne i rynek energii. Innymi słowy, wraz z rozwojem stosunków rynkowych ewoluować będą formy i zakres ingerencji państwa.

Należy zatem spodziewać się, że liberalizacja funkcjonowania energetyki w Polsce przyczyni się do wzrostu roli regulatora, czyli Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Z jednej strony, ubędą z jego jurysdykcji wytwórcy energii elektrycznej. Nie będzie zatem regulator badał ich kosztów wytwarzania pod kątem określania cen, po jakich chcą sprzedawać swoje megawatogodziny. Tu należy jednak uczynić pewne zastrzeżenie. Odstąpieniu od tej praktyki musi bowiem towarzyszyć wprowadzenie systemu opłat kompensacyjnych. Z kolei, dla sprawnego funkcjonowania tego systemu trzeba będzie wyliczać pewne parametry, w oparciu o które będą ustalane dopłaty dla poszczególnych wytwórców. Prezes URE nie będzie więc zatwierdzał cen wytwórcom, ale będzie śledził ich koszty, analizował i określał parametry systemu opłat kompensacyjnych. Zatem przychody przedsiębiorstw wytwórczych będą kształtowane w pośredni sposób.

Z drugiej strony, sprzyja to temu, aby całe zainteresowanie regulatora i większość jego działań skupiło się na tej części działalności energetycznej, która wymaga specjalnej uwagi, tj. na działalności sieciowej. Wydaje się, że regulator będzie miał znacznie więcej pracy niż

dotychczas, gdy przystąpi na przykład do oceny zasadności planowania rozwoju sieci i innych zamierzeń rozwojowych przedsiębiorstw sieciowych, w formie przedkładanych przez przedsiębiorstwa do uzgodnienia projektów planu rozwoju w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną czy gaz. Trzeba będzie porównywać koszty działania poszczególnych przedsiębiorstw dystrybucyjnych, a precyzyjnie rzecz określając – ich odchylenia od przeciętnych kosztów danej działalności regulowanej.

Spodziewany kierunek ewolucji zakresu i form regulacji zmieni także, jak się wydaje oczekiwania wobec samego regulatora. Najprawdopodobniej zacznie on wypełniać rolę wyspecjalizowanej agendy rządu, oceniającej celowość zamierzeń inwestycyjnych, ich przestrzenną alokację i efektywność ekonomiczną, pełniąc funkcję koordynatora i technicznego rzeczoznawcy przedsięwzięć rozwojowych, jak również ich zgodności ze standardami rozwoju i dostępności społecznej oraz przestrzennej infrastruktury energetycznej. Tak więc, do obecnych zadań: koncesjonowania oraz oceny kosztów uzasadnionych i zgodności taryf z obowiązującym prawem, dojdą zupełnie nowe zadania, do których regulator musi się odpowiednio przygotować.

Jednym z takich wyzwań stojących już dziś przed regulatorem, w niewielkim stopniu dotąd realizowanym, jest promowanie konkurencji. Działania na jej rzecz powinny w pierwszej kolejności dotyczyć następujących zagadnień<sup>1)</sup>:

- badanie rynków pod kątem uznania ich za rynek konkurencyjny,
- monitorowanie funkcjonowania rozwiązań rynkowych w energetyce, zwłaszcza rynku bilansującego, rynków lokalnych oraz giełdy energii,
- rozpatrywanie wniosków przedsiębiorstw energetycznych o zwolnienie z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia,
- monitorowanie realizacji obowiązku świadczenia usług polegających na przesyłaniu paliw lub energii wydobywanych lub wytwarzanych w kraju (TPA).

Dzięki temu możliwa będzie identyfikacja barier utrudniających dostęp do rynku zainteresowanym uczestnikom oraz badanie sposobu używania siły rynkowej, co jest potrzebne przy wytyczaniu strategii promowania konkurencji<sup>2)</sup>.

Promowanie konkurencji w energetyce jest niewątpliwie zadaniem szczególnym. Szczególnym, chociażby dlatego, iż jego urzeczywistnianie, powinno odbywać się poprzez nie równoprawne traktowanie podmiotów działających w sektorze energetyki i stworzenie swoistej preferencji dla tych wszystkich, którzy są gotowi walczyć z dotychczasowymi zmonopolizowanymi potentatami tego sektora. Szczególne również dlatego, że ustawa – Prawo energetyczne – określając, jakie zadania ma realizować regulator – pomiędzy innymi zadaniami, umieszcza również promowanie konkurencji, równocześnie nie definiując tego. Można tylko sądzić, że jest to nawiązanie do jednego z celów ustawy, jakim jest tworzenie warunków rozwoju konkurencji. Jednakże ustawa nie przyznaje Prezesowi URE żadnych szczególnych kompetencji w tym zakresie. Można zatem odnieść wrażenie, iż ustawodawca zarezerwował dla tej działalności wyłącznie „*moral suggestion*”, tj. nie władcze sugestie,

bądź perswazje, adresowane do uczestników danego sektora, formułowane przez organ władzy, które z racji na wiedzę i pozycję ich nadawcy, powinny być stosowane przez podległe lub nadzorowane podmioty<sup>3)</sup>. Tyle, że polskim energetykom daleko jeszcze do respektowania tego rodzaju sytuacji, zwłaszcza gdyby spełnienie wspomnianych warunków miało godzić w ich partykularny interes lub go nie uwzględniać.

Jest to dodatkowy argument na rzecz podejmowania przez regulatora w szerszym niż dotąd zakresie takich działań. Wydaje się, że mógłby to uczynić, dyskontując wiedzę o funkcjonowaniu rynku energetyki, jego mechanizmach, korzyściach i zagrożeniach, a także długookresowych i prawdopodobnych tendencjach. Nie oznacza to wcale, że już dziś regulator dysponuje stosownymi informacjami.

Będzie to możliwe, gdy uda się wdrożyć system monitorowania rynku, zgodnie z koncepcją wypracowaną w URE. W pierwszej kolejności dotyczyć to będzie energii elektrycznej<sup>4)</sup>, ponieważ, taki obowiązek nakładają na kraje członkowskie zasady wynikające z Dyrektywy UE 96/98 (art. 6a).

Analiza funkcjonowania rynku energii elektrycznej dotyczyć powinna przede wszystkim badania zagadnień ekonomicznych, a nie technicznych. Pamiętając przy tym o konieczności oddzielania energii elektrycznej jako produktu od usługi jej dostawy. Energia elektryczna jako produkt może podlegać regulacji rynkowej, usługa dostawy, jak dotąd pozostaje monopolem naturalnym. Sprawa jest skomplikowana również ze względu na miejsce realizacji transakcji handlowych. Funkcjonuje bowiem wiele „rynków” m.in. kontraktów długoterminowych, które będą zastępowane systemem opłat kompensacyjnych; rynek kontraktów dwustronnych, w tym tworzony przez odbiorców uprawnionych do korzystania z usług przesyłowych (zasada TPA). Jest giełda energii elektrycznej, został uruchomiony tzw. rynek bilansujący dobowo-godzinowy. Odrębnym obszarem rynku są transakcje dotyczące energii elektrycznej pochodzącej z obowiązkowych zakupów ze źródeł skojarzonych i odnawialnych.

Monitorowanie funkcjonowania rynku energii elektrycznej dotyczyło będzie przede wszystkim takich jego aspektów jak<sup>5)</sup>:

- kształtowanie się cen wytwórców energii elektrycznej (zwolnionych z obowiązku zatwierdzania taryf) oraz przeciwdziałanie zmonopolizowaniu cenowym i ograniczaniu produkcji,

- badanie siły rynkowej poszczególnych uczestników i ewentualnego zdobywania pozycji monopolistycznej, z uwzględnieniem dominacji na rynkach lokalnych przez zakłady energetyczne,

- realizacja obowiązkowych zakupów oraz kształtowanie się cen wytwórców objętych obowiązkiem zakupu energii,

- kształtowanie się cen na rynku bilansującym oraz identyfikowanie praktyk dyskryminujących niektórych uczestników,

wykorzystywanie pozycji monopolistycznej przez OSP i OSR (manipulowanie strukturą taryfy przesyłowej, utrudnianie dostępu do sieci uprawnionym odbiorcom), korzystanie z zasady TPA przez uprawnionych odbiorców, struktura własnościowa uczestników rynku (wytwórcy, OSP, spółki dystrybucyjne, przedsiębiorstwa obrotu, uprawnieni odbiorcy) z uwzględnieniem konsolidacji pionowej i poziomej oraz prywatyzacji i wzajemnych powiązań między akcjonariuszami.

Różnorodność wymienionych powyżej zagadnień wymaga stosowania odmiennych podejść badawczych i metod analizy. Przykładowo siłę rynkową można badać ze względu na wolumen obrotów, na podstawie analizy wskaźników<sup>6)</sup>, dodatkowo uwzględniając uwarunkowania lokalne.

Z kolei dla monitorowania realizacji obowiązku dostępu stron trzecich do sieci (TPA) czyli identyfikacja i liczba uprawnionych podmiotów oraz stopień korzystania z przysługującego im uprawnienia najwygodniej prowadzić w drodze badania ankietowego skierowanego do SD i PSE S.A. oraz bezpośrednio do uprawnionych odbiorców. Na podstawie zebranych informacji można zdiagnozować bariery w wykorzystaniu zasady TPA, oszacować wolumen kupowanej w ten sposób energii elektrycznej oraz określić, czy zakupy dokonywane są w ramach kontraktów bilateralnych, na rynku bilansującym, czy na giełdzie energii.

W analogiczny sposób (tj. z wykorzystaniem ankiet) można badać zakres realizacji obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła oraz identyfikację producentów tzw. „zielonej energii” i jej wielkości.

Szczególnej uwagi wymaga monitorowanie rynku bilansującego, który ze względu na specyfikę wymaga obserwacji fluktuacji cenowych w trybie ciągłym. Dlatego URE ma dostęp do archiwum systemu Wymiany Informacji o Rynku Energii WIRE<sup>7)</sup>). Analizy będą dokonywane również na podstawie danych z Giełdy Energii S.A. oraz bezpośrednio od uczestników rynku. Wyniki monitorowania funkcjonowania rynku energii elektrycznej będą wykorzystywane w działalności regulacyjnej Prezesa URE i Zespołu do spraw Rynku Energii Elektrycznej (ZREE)<sup>8)</sup> (w formie komunikatów wydawanych początkowo raz na miesiąc zawierających podstawowe informacje, wstępną ocenę prawidłowości działania rynku i wnioski w stosunku do sytuacji na rynku wymagającej w ocenie regulatora ingerencji innych jeszcze organów władzy lub zmiany odpowiednich przepisów), ma to na celu doprowadzenie do wdrożenia konkurencji i jej rozwoju poprzez identyfikowanie barier oraz zapobieganie praktykom dyskryminującym.

Można powyższe rozważania zakończyć konkluzją: w polskiej elektroenergetyce – w ślad za nią pójdą niewątpliwie i pozostałe dziedziny działalności energetycznej – proces budowy rynku, zaistnienie mechanizmów konkurencji, dyskontowanie ich korzyści i ponoszenie skutków ich działania, dopiero się rozpoczyna i niebagatelny wpływ na jego przebieg będzie miała regulacja a ściślej to ujmując postępująca jej liberalizacja i tworzenie obszarów coraz

większej swobody dla inicjatywy przedsiębiorców.

---

<sup>1)</sup> Zob. R. Guzik, Z. Muras, *Promowanie konkurencji*, „Biuletyn URE”, nr 5/2001.

<sup>2)</sup> Należy pamiętać, że decyzja o zwolnieniu wytwórców i przedsiębiorstw obrotu z obowiązku zatwierdzania taryf dla energii elektrycznej podjęta została po wszechstronnej analizie tworzącego się rynku energii elektrycznej z uwzględnieniem zawansowanego procesu wdrażania mechanizmów rynku konkurencyjnego w sektorze elektroenergetycznym. Jednocześnie, na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, Prezes URE może cofnąć udzielone zwolnienie w przypadku uznania, że ustały warunki takie zwolnienie uzasadniające. Stąd konieczne jest ciągłe monitorowanie działań podejmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne pod kątem wypełniania przez nie wymogów pozwalających uznać, iż działają nadal na rynku konkurencyjnym.

<sup>3)</sup> Sposób postępowania stosowany m.in. w bankowości, gdzie bank centralny, jako nadzorca banków komercyjnych, często tłumaczy i w swoisty sposób radzi, co te banki czynić powinny, zwłaszcza w sytuacjach wcześniej nie przewidzianych, zwykle związanych z nagłą zmianą kursów walutowych, koniunktury rynkowej, itp.

<sup>4)</sup> *Monitoring rynku energii*, opr. Departamentu Promocji Konkurencji URE, „Biuletyn URE”, nr 6/2001.

<sup>5)</sup> Zob. R. Guzik, Z. Muras, *op. cit.*

<sup>6)</sup> Przykładowo, wskaźnik HHI (*Herfindahl-Hirschman Index*) obliczany jest jako suma kwadratów udziałów poszczególnych uczestników w rynku (odwrotność HHI określa liczbę efektywnych konkurentów na rynku). Wskaźnik LPI (*Landes-Posner Index*) bierze pod uwagę również elastyczność popytu oraz warunki wejścia na rynek.

<sup>7)</sup> System ten, po uruchomieniu dobowo-godzinowego rynku bilansującego, jest podstawowym źródłem informacji o rynku energii i jest przeznaczony do wymiany danych handlowych i technicznych na potrzeby planowania i rozliczeń. Uczestnicy rynku zgłaszają umowy sprzedaży energii oraz składają oferty bilansujące na każdą godzinę następnego dnia. Ze względu na ilość informacji przekazywanych na każdą godzinę doby (dane dotyczące umów sprzedaży, składanych ofert bilansujących, udział w regulacji mocy i wiele innych) konieczne było zastosowanie zawansowanych technik informatycznych i szybkich systemów komputerowych do analizy danych.

<sup>8)</sup> ZREE powołany został zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 12 maja 2001 r.

Data publikacji: 13.06.2005

[Poprzedni](#)  
[Następny](#)