

# Urząd Regulacji Energetyki

<https://www.ure.gov.pl/pl/urzad/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/3243,Informacja.html>  
2021-12-06, 04:09

## Informacja

### Informacja w sprawie strategii prywatyzacji sektora energetycznego

O konieczności zmian w działaniach prywatyzacyjnych polskiej energetyki przesądza kilka okoliczności. Większość z nich ujawniała się i nadal ujawnia wraz z rzeczywistym przebiegiem tego procesu, a zatem nie mogła być przewidziana na etapie formułowania założeń programu prywatyzacji. Choć zasadnicze zręby tego programu mają już blisko dwuletnią historię, to w okresie ostatniego roku zmieniały się wyłącznie terminy kolejnych prywatyzacji a nie istota i podstawowe założenia samej koncepcji prywatyzacji. Innymi słowy, nie tylko dotychczasowe doświadczenia z przebiegu prywatyzacji w energetyce, ale także sam upływ czasu upoważniają i skłaniają do refleksji nad zaplanowanymi wcześniej działaniami, rozważanymi i przygotowywanymi w dość odmiennych uwarunkowaniach, tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Pojawiły się nowe okoliczności, związane przede wszystkim z aktualnymi priorytetami polityki gospodarczej, wynikające z oceny najważniejszych makroekonomicznych trendów w gospodarce w 2000 r. i przyjętego przez rząd we wrześniu br. programu działań antyinflacyjnych. Jest to niezwykle istotna okoliczność, bowiem sprzyja powiązaniu działań prywatyzacyjnych z makroekonomiczną polityką rządu. Tylko w ten sposób można nadać właściwy kontekst działaniom prywatyzacyjnym. Idzie bowiem o to, by w większym stopniu była ona narzędziem pożądaných zmian w gospodarce a nie wyłącznie celem samym w sobie. I choć w przeszłości taki charakter prywatyzacji wielokrotnie deklarowano, to jednak realizacja tego hasła pozostawiała sporo do życzenia.

Dziś stoimy w obliczu kolejnej szansy, tym ważniejszej, bo związanej z prywatyzacją sektora o szczególnym znaczeniu społeczno-gospodarczym. Podobnie jak wojsko, sektor energetyczny decyduje o szeroko rozumianym bezpieczeństwie narodowym, jego zaś współpraca z innymi działami gospodarki przesądza o poziomie wydajności, wielkości produkcji, liczbie miejsc pracy, a także efektywności gospodarowania tak w skali sektora, jak i całej gospodarki. A zatem jego prywatyzacja musi te kwestie uwzględniać, a w konsekwencji także być prowadzona według nieco odmiennych zasad i priorytetów, niż można by to czynić w innych dziedzinach gospodarki. Co więcej – priorytety te z reguły nie mają charakteru dogmatycznego, a zatem powinny być poddawane permanentnej rewizji.

I wreszcie kolejna istotna okoliczność dla zmiany paradygmatu prywatyzacji w energetyce to – nowelizacja Prawa energetycznego z 26 maja 2000 r. Na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem lub przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej, w art. 9 ust. 3 nałożono obowiązek zakupu energii elektrycznej m.in. wytwarzanej w skojarzeniu. Oznacza to szczególnie rodzaj uprzywilejowania, którego beneficjentami będą inwestorzy zakupujący od Skarbu Państwa akcje elektrociepłowni. Aktualnie wytwarzają one

ponad 13% energii elektrycznej (elektrownie na węglu brunatnym – ok. 37%, a na węglu kamiennym – ok. 49%). W wytwarzaniu ciepła udział elektrociepłowni w porównaniu z energetyką zawodową jest dominujący i wynosi ponad 78%. Nieuwzględnienie w dotychczasowym programie prywatyzacji energetyki nowego uprzywilejowania elektrociepłowni, umacnia ich monopol na lokalnych rynkach ciepłowniczych, stwarza dodatkowy handicap w sprzedaży energii elektrycznej (zarówno do Krajowego Systemu Energetycznego, jak i na rynkach lokalnych), a także może pogorszyć możliwości prywatyzacyjne elektrowni systemowych.

Powyższe okoliczności w różnym stopniu i z różną siłą mogą skłaniać poszczególnych uczestników procesu prywatyzacji energetyki do podjęcia działań korekcyjnych koncepcji prywatyzacji. Nie ulega też wątpliwości, iż wielu spośród nich nie tylko nie wykaże żadnego zainteresowania nowymi, istotnymi przesłankami dla tego procesu, ale będzie przeciwko jakimkolwiek zmianom. Odczytają je bowiem jako próbę naruszenia swoistego status quo, co z pewnością przysporzy dodatkowej pracy, spotęguje stan niepewności w wywiązaniu się z własnych obowiązków (np. zapewnienie budżetowi państwa przewidywanych przychodów lub utrzymania budżetowej równowagi), naruszy materialne interesy załóg i kadry kierowniczej. Należy zwrócić uwagę na opiniotwórczą rolę tych ostatnich a także ich determinację. W wielu przypadkach to kadra kierownicza jest promotorem prywatyzacji macierzystej spółki, to pod jej wpływem tworzy się koncepcję prywatyzacji, to ona generuje programy inwestycyjne, widzi w prywatyzacji, i dlatego o nią zabiega, szansę na ucieczkę spod jurysdykcji państwowego właściciela.

Wiedza o rzeczywistych postawach, motywach i oczekiwaniach związanych z prywatyzacją powinna zostać wykorzystana dla budowy pragmatycznej koncepcji prywatyzacji sektora energetycznego, ukierunkowanej na osiągnięcie celów społeczno-gospodarczych określonych w polityce gospodarczej rządu. Minister Gospodarki realizuje zadania związane z:

- zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego kraju,
- ustaleniem i wprowadzeniem rynkowych zasad funkcjonowania sektora energetycznego,
- koordynowaniem całości polityki gospodarczej, w tym także programu przeciwdziałania inflacji,

Trzeba zatem dokonać pewnych modyfikacji w programie prywatyzacji energetyki, doprowadzając w pierwszej kolejności do takich zmian w jej harmonogramie, by czytelnymi stały się gospodarcze cele rządu, by potwierdzić instrumentalny charakter prywatyzacji, by zaprzeczyć populistycznej demagogii o “wyprzedaży majątku narodowego”, by wzmocnić pozycję Skarbu Państwa jako oferenta akcji na rynku kapitałowym i wobec zagranicznych inwestorów.

Jedną z ważniejszych kwestii, przez pryzmat której ocenia się tak celowość prywatyzacji, jak i jej przebieg, jest sekwencja sprzedaży akcji przedsiębiorstw energetycznych podsektora wytwarzania oraz przesyłu i dystrybucji. Brakuje tu wyraźnie określonych priorytetów. Jednoczesna niemal prywatyzacja źródeł wytwarzania energii i sieci rozdzielczych nie

pozwała przede wszystkim na właściwą realizację zadań związanych z wprowadzaniem mechanizmów rynkowych do energetyki. Na domiar złego, nie tylko rozprasza stosunkowo skromny potencjał prywatyzacyjny (tak ludzki, jak i finansowy), ale też implikuje *a priori* negatywne oceny zamierzeń prywatyzacyjnych. Wysoka koncentracja podaży akcji różnych rodzajów przedsiębiorstw energetycznych, osłabia pozycję sprzedającego i wzmacnia przetargową pozycję inwestorów, daje też asumpt do szerzenia ocen o niekompetencji prywatyzatorów i pośpiesznej wyprzedaży za "bezcen".

Uwzględniając zarówno immanentną podatność poszczególnych podsektorów na wprowadzenie doń mechanizmów rynkowej konkurencji, a także występujący powszechnie w Europie (również Centralnej, jak i Wschodniej) wysoki potencjał zdolności wytwórczych i tym samym - nadwyżkę mocy zainstalowanej nad wykorzystywaną, należałoby w pierwszej kolejności, i to z bardzo wyraźnym priorytetem i w szybkim tempie, prywatyzować podsektor wytwarzania, poczynając od źródeł systemowych a nie lokalnych.

Proces prywatyzacji elektrowni systemowych powinien być wewnętrznie zharmonizowany i podporządkowany założeniom budowy i prawidłowego funkcjonowania rynku konkurencyjnego energii elektrycznej. Rynek konkurencyjny nie będzie bowiem działał prawidłowo przy dominującym udziale jednego właściciela (inwestora), zwłaszcza jeśli tym inwestorem jest Skarb Państwa. W takim układzie brakuje nie tylko potencjalnych konkurentów, ale też permanentnie dochodzi do konfliktu pomiędzy funkcjami właścicielskimi a funkcjami regulacyjnymi państwa (pomimo ich formalnego rozdzielania i przyporządkowania różnym ministrom). Konieczna jest zatem szybka prywatyzacja przedsiębiorstw wytwórczych, które mają być podmiotami na rynku konkurencyjnym. Pozwoli to na przyspieszenie uzyskania z prywatyzacji energetyki korzyści gospodarczych i społecznych.

Takich korzyści nie jest w stanie wygenerować prywatyzacja sieci rozdzielczych. Działalność gospodarcza w tym zakresie nie jest predestynowana do urynkowienia (przynajmniej w dającej się przewidzieć przyszłości). Oznacza to, że będzie nadal podlegać regulacji, zgodnie z zasadami określonymi w Prawie energetycznym i w rozporządzeniach Ministra Gospodarki. Nie ma zatem istotnych powodów, by już dziś wystawiać ten sektor na sprzedaż. Tym bardziej, że nie jesteśmy w stanie, póki co, właściwie wycenić rynkowej wartości tych przedsiębiorstw. Z pewnością w ciągu najbliższych 2 - 3 lat wzrośnie ona niewspółmiernie, za sprawą upowszechniania się zasady TPA, a apogeum swojej wartości osiągnie z końcem 2005 r. wraz z objęciem tą zasadą wszystkich odbiorców energii elektrycznej. Nie bez znaczenia dla wartości spółek dystrybucyjnych jest też zapewne przewidywany postęp techniczny i wdrażane aktualnie innowacje techniczne, stwarzające zupełnie nowe możliwości świadczenia za pośrednictwem sieci rozdzielczych innych rodzajów usług, niż tylko związanych z dostawą energii elektrycznej. Odroczenie prywatyzacji spółek dystrybucyjnych miałyby dodatkowy walor w postaci stworzenia możliwości przeprowadzenia przedsięwzięć energooszczędnych, zarówno w dystrybucji, jak i u odbiorców. Reasumując - prawdziwa wartość i atrybuty działalności dystrybucyjnej ujawnią się dopiero w niedalekiej przyszłości.

W rozważaniach o zakresie, sekwencji i tempie prywatyzacji energetyki, abstrahując od innych, niemniej ważnych zagadnień koniecznych do przedyskutowania w nieco późniejszym terminie, wypada zwrócić szczególną uwagę na jeszcze dwie okoliczności. Są one zwykle marginalizowane lub zgoła nie dostrzegane. Pierwsza z ich dotyczy prywatyzacji energetyki w kontekście naszej integracji z Unią Europejską, druga zaś – zasad cenotwórstwa obowiązujących w energetyce i ich implikacji dla odbiorców energii elektrycznej.

W procesie akcesyjnym z Unią Europejską często eksponuje się konieczność upodobnienia naszych rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych w gospodarce (w tym także w energetyce) do obowiązujących w Unii. Trzeba wyraźnie podkreślić, iż takiego energetycznego standardu europejskiego po prostu nie ma. Wręcz odwrotnie – każdy kraj Unii Europejskiej charakteryzuje się własnymi, autonomicznymi rozwiązaniami w tym zakresie a ustawodawstwo Unii tej autonomii nie narusza i w nią nie ingeruje. Obserwujemy ogromną różnorodność sektora energetycznego. Każda z istotnych dla reformowania sektora energetycznego kwestii, taka jak np. wyodrębnienie wytwarzania, przesyłu i dystrybucji oraz obrotu; dostęp do sektora i rynku energii; a także własność środków produkcji, jest różnie rozwiązywana w różnych krajach. Pomijając dwa kraje, Wielką Brytanię i Niemcy, udział państwowej własności w sektorze elektroenergetycznym grubo przekracza 50%, z reguły koncentrując się na poziomie 70 – 90%. Także w odniesieniu do stopnia liberalizowania handlu energią, to wspólne decyzje unijne otwierają ten rynek zaledwie w 34% w 2005 r., podczas gdy Polska zamierza osiągnąć nieco większy stopień liberalizacji (36%) już w 2003 r., a 100% otwartość rynku – zaledwie trzy lata później (2006 r.).

Należy też bardzo poważnie odnieść się do pesymistycznych dla nas prognoz dotyczących zagrożeń naszych narodowych interesów. Nadwyżka mocy i spadek cen energii elektrycznej w krajach UE (a taką tendencję daje się już zauważyć), przy zintegrowanym systemie przesyłu energii może skazać polskie źródła wytwarzania energii na konkurencyjny dyskomfort a nawet likwidację. Możliwe antidotum w tej sytuacji – to ucieczka do przodu, szybka prywatyzacja elektrowni systemowych i tym samym – przyspieszenie edukacji w zakresie skutecznego działania na konkurencyjnym rynku europejskim.

Reformowanie sektorów energetycznych w krajach europejskich, postępująca ich integracja, zarówno krajów, jak i systemów sieciowych, najprawdopodobniej zmieni, i to w miarę szybko, treść kategorii bezpieczeństwa energetycznego. Z dużą dozą pewności można stwierdzić, iż będzie ono pochodną konkurencji w skali rynku europejskiego (a nie wyłącznie lokalnego, krajowego), pod kontrolą narodowych regulatorów.

Dotychczasowy sposób prowadzenia prywatyzacji sektora energetycznego zupełnie nie uwzględnia odmienności zasad kształtowania cen energii i usług związanych z jej dostawą, obowiązujących w tym sektorze, zgodnie z Prawem energetycznym. Minister Skarbu prywatyzuje ten sektor stawiając identyczne wymagania inwestorom jak w branżach działających na rynkach konkurencyjnych. Nakładając na inwestorów obowiązek podwyższenia kapitału w spółkach energetycznych, określając tzw. pakiety inwestycyjne i

środowiskowe, nie przeciwdziałając także wygórowanym żądaniom załóg materializujących się z kolei w tzw. pakiecie socjalnym, Minister Skarbu generuje zobowiązania inwestorów, które będą oni chcieli uznać za koszty uzasadnione i odzyskać w ustalonych przez przedsiębiorstwa taryfach. Taka sytuacja będzie występować w sektorach poddanych regulacji, a zwłaszcza taryfowaniu. Inaczej sprawa może wyglądać w sektorze wytwarzania, który w niedługim czasie powinien zostać zwolniony z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia. Jeśli sektor ten zacznie działać zgodnie z zasadami konkurencji, to zwrot na zainwestowanym kapitale będzie pochodną efektywnego działania na rynku a nie rezultatem wzrostu cen ujętych w taryfie. Jest to kolejny argument za szybką prywatyzacją sektora wytwarzania energii i odłożeniem w czasie prywatyzacji sektorów sieciowych. Niech sektor wytwarzania, za sprawą nakładów inwestorów, rozwija się na ich ryzyko a nie ryzyko odbiorców energii, jak ma to miejsce dotychczas.

Powyższe argumenty przemawiające za zmianą koncepcji i praktyki prywatyzacji, nie wyczerpują listy problemów i dylematów, które należałoby rozważyć, przedyskutować i rozstrzygnąć. Nie ulega jednak wątpliwości, iż asumpt do zmian dają rekomendacje zawarte w niniejszym opracowaniu. Jeśli zaakceptowany zostanie ten sposób myślenia i zasygnalizowane tu obawy i potrzeby, to warto podjąć się trudu opracowania nowej wizji prywatyzacji polskiej energetyki.

Warszawa, 25 września 2000 r.

Data publikacji: 25.09.2000

Data modyfikacji: 13.09.2012

[Poprzedni](#)  
[Następny](#)