

dr Leszek Juchniewicz
Prezes Urzędu Regulacji Energetyki

Aspekty ekonomiczne polityki energetycznej po wstąpieniu do UE – wnioski dla NPR

Wprowadzenie

Polski konsument i przedsiębiorca potrzebują taniej, o wysokiej jakości energii a polska energetyka wymaga w dalszym ciągu skutecznej, rynkowej restrukturyzacji ze szczególnym dostosowaniem się do warunków członkostwa w Unii Europejskiej. Taka teza znajduje potwierdzenie w identyfikacji wyzwań stojących przed *Narodowym Planem Rozwoju 2007 - 2013*¹, przygotowanie którego jest bezpośrednim powodem naszego spotkania. Dlatego, potwierdzając **podstawowe cele polityki energetycznej** (dalej:PE)², których oczywistość jest poza dyskusją:

- po pierwsze - bezpieczeństwo energetyczne,
- po drugie - wysoka konkurencyjność polskiej gospodarki,
- po trzecie - ochrona środowiska przed negatywnymi skutkami oddziaływania procesów energetycznych,

należy - po raz kolejny - dokonać rzetelnej analizy zmieniających się uwarunkowań i ich wpływu na wybór korzystnej strategii realizacji tej polityki, szczególnie w kontekście potrzeb formułowania strategii rozwoju polskiej gospodarki w dłuższej perspektywie.

Prawidłowość i skuteczność polityki energetycznej wymaga, aby jej cele, przebieg i skutki były rozpatrywane w następującej współzależności: **konceptja długookresowego rozwoju kraju – polityka energetyczna – polityka regulacyjna wobec energetyki**. Nie sposób jednak pominąć określonych sprzężeń zwrotnych. Szykując koncepcję PE, analizując jej konkretne uwarunkowania można weryfikować

¹ Jacek Szlachta, *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013*, Gospodarka Narodowa nr9/2004, str.32.

² Pierwszym dokumentem (przygotowanym w Ministerstwie Przemysłu i Handlu), w którym sformułowano cele i zadania polityki energetycznej w warunkach transformacji ustrojowej były: „Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 roku”(przyjęte przez RM RP w październiku 1995r.) Zarówno ten, jak i kolejne dokumenty Rady Ministrów z 22.02.2000r „Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku” oraz z 2 kwietnia 2002r pt. „Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2002r.” wraz z załącznikami w warstwie teleologicznej były i są zbieżne z ideami wspólnotowej polityki energetycznej, w szczególności sformułowanymi w *White Paper, An energy policy for the European Union*. COM(95)682. Społeczno-polityczne oczekiwania w zakresie priorytetów polityki energetycznej potwierdziła sejmowa debata, która odbyła się 25. 01. 2002r. poświęcona dyskusji, przedłożonej przez rząd, „Informacji o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie” rozpatrzonej przez Radę Ministrów 22 stycznia 2002r.

słuszność koncepcji długookresowego rozwoju. Obecnie cierpimy na niedostatek strategicznego, kompleksowego podejścia w polityce gospodarczej. Brak stosownej tego wizji. Należy zatem mieć nadzieję, że uda się zrealizować polityczne zapowiedzi dotyczące NPR³ i polityka gospodarcza uzyska przynajmniej perspektywę średniookresową, w której właściwą rolę spełni energetyka - rolę służebną!

Celem rozwoju polskiej gospodarki jest rosnący poziom i jakość życia obywateli osiągany poprzez trwały, efektywny wzrost ekonomiczny - z zachowaniem poszanowania zasad ochrony środowiska - ze szczególnym ukierunkowaniem polityki długookresowej na minimalizację niewykorzystania zasobów pracy. Pomocą może być umiejętne i szybkie zdyskontowanie szans stworzonych członkostwem Polski w UE, a zatem m.in. popieranie w unijnej polityce gospodarczej takich kierunków i sposobów realizacji, które przyczyniają się do przyspieszania rozwoju gospodarczego (m.in. Strategia Lizbońska). Nieodzowną przesłanką polityki rozwoju są również prognozy zużycia i podaży poszczególnych nośników energii, natomiast strategia ich zbilansowania - dostępność poszczególnych nośników energii i ich cen - warunkująca postęp ekonomiczny kraju jest przedmiotem polityki energetycznej.

Prace koncepcyjne nad polską polityką energetyczną, rozpatrywane w nawiązaniu do NPR, muszą brać pod uwagę szeroki kontekst zagadnień społeczno-ekonomicznych, analizowany przede wszystkim z punktu widzenia rozpoznawania barier efektywnego rozwoju kraju i ukierunkowywania działań polityki regulacyjnej na ich pokonywanie. Wtedy być może szanse – rezerwy, szeroko mówiąc kosztowe⁴, tkwiące w energetyce, jako jednego z elementarnych uwarunkowań gospodarowania zostaną przekute w realia.

Co zatem jest w tym najistotniejsze, na co należy w pierwszej kolejności zwracać uwagę? W moim przekonaniu należałoby to porządkować stosownie do następujących **uwarunkowań**:

1. *Naturalne* - dominacja węgla, bogate zasoby geotermalne, deficyt gazu;
2. *Społeczne* - niski poziom cywilizacyjny, brak wiedzy, fobie i mity, przywiązanie do suwerenności;

³ Założenia do NPR 2007 – 2013, przyjęte przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2004r.

⁴ Gdy się mówi o energetyce to głównie podkreśla się konieczność wzrostu nakładów, a zapomina się o tym, że efektywność energetyczna – syntetyczna miara produkcji i wykorzystania energii – jest Polsce przynajmniej 3 razy niższa od średniej „starej” UE.

3. *Polityczne* – specyficzny układ sił politycznych: dominacja grup branżowych a brak siły interesu publicznego, brak *de facto* długookresowej wizji rozwoju polskiego państwa, gospodarki i społeczeństwa, brak świadomości i myślenia (realnego a nie sloganowego) o sytuacji Polski po akcesji;
4. *Systemowe* - hybrydowy: niedojrzała w pełni gospodarka rynkowa;
5. *Zewnętrzne* - przynależność do UE, geografia zasobów energetycznych w Europie, ich eksploatacji i tranzytu;
6. *Ekonomiczne* - niski poziom rozwoju, zacofana struktura wytwarzania i spożycia PKB, relatywnie wysokie ceny energii i jej inwestycji;
7. *Techniczno – technologiczne*: generacja rozproszona, atomowa itd.

Wieloaspektowa analiza tak ujętych uwarunkowań powinna ułatwić właściwe zrealizowanie podstawowych celów PE, powtórzmy: *bezpieczeństwa energetycznego, konkurencyjności gospodarki i przyjaznego człowiekowi środowiska* i tym samym przyczynić się do skutecznej realizacji NPR, jako kompleksowej, średniookresowej strategii rozwoju społeczno – gospodarczego Polski.

Ta nierozłączna triada zawiera jednak szereg istotnych problemów, które w świetle wymienionych uwarunkowań i ich wzajemnych sprzężeń stwarzają decydom realne pole wyboru, będące swoistym węzłem gordyjskim. Najogólniej rzecz biorąc, polega to na wyborze z jednej strony: struktury paliw pierwotnych, pożądanych technologii wytwarzania, właściwych relacji między rezerwami a bieżącym i przyszłym bilansem popytu i podaży na energię, zróżnicowania kierunków przepływów paliw i energii; z drugiej zaś - na doprowadzeniu do sytuacji, w której będziemy mieli do czynienia z racjonalnymi cenami energii – *dualnej kategorii* jako elementarnego dobra cywilizacyjnego i w interesie postępu cywilizacyjnego również towaru – tj. takimi, które uwzględniają jednocześnie imperatyw pewności zaopatrzenia oraz możliwości dochodowe społeczeństwa i potrzebę wzrostu konkurencyjności sektora przedsiębiorstw. Innymi słowy, w konsekwencji idzie o następujące kwestie ekonomiczne: spadek kosztów wytwarzania i dostarczania energii oraz wzrost konsumpcji energii w gospodarstwach domowych.

Zgodnie z wcześniej wspomnianą współzależnością pomiędzy **wizją rozwoju kraju a polityką energetyczną**, proces formułowania tej ostatniej, tj., polityki energetycznej, powinien być finalizowany wyborem dotyczącym sposobów osiągnięcia

celów, czyli pakietem spraw związanych z **polityką regulacyjną wobec energetyki**. W takim ujęciu, rozpoznaniu i rozważeniu, tj., poddaniu ocenie racjonalności, będą także podlegać kwestie adekwatnych strategii w kierowaniu poszczególnymi sferami (obszarami wyboru).

Pożądanym zatem efektem prac nad koncepcją PE powinny być jej dwie składowe:

1. *Zadaniowa*: koncepcja wiązki zadań zapewniających realizację celów podstawowych, innymi słowy - cele drugiego stopnia,
2. *Realizacyjna*: mechanizmy i instrumenty regulacyjne, w tym polityka właścicielska.

To może nazbyt dydaktyczne definiowanie celów, przesłanek i przedmiotu polityki gospodarczej danego obszaru i jej uwarunkowań, a także pożądanej sekwencji działań planistyczno-prognostycznych, choć nieco trywialne, wydaje się niestety być koniecznością. Zbyt wiele bowiem ostatnimi czasy pojawiło się różnych opracowań i koncepcji mylących te kwestie i wprowadzających do wielu dokumentów, w tym także rządowych, zamiast klarowności, nadmierny chaos i werbalizm.

Podstawowe problemy PE w kontekście prac nad Narodowym Planem Rozwoju.

Świadomość a przy tym szeroki konsens społeczny co do podstawowych celów PE nie przesądza jednoznacznie rozwiązań wszystkich problemów, których polityka energetyczna dotyczy, w tym głównie tempa i sposobów regulowania sektora energetycznego - jego struktury i warunków funkcjonowania – rodzajów narzędzi, sekwencji ich stosowania. Ten stan rzeczy wynika zarówno ze stopnia skomplikowania wzajemnych uwarunkowań, jak i specyficznych okoliczności związanych z transformacją ustrojową i społeczną. Stąd potrzeba dostosowań i pewna zmienność strategii, a na pewno poważne dylematy temu towarzyszące, co u niektórych może wywoływać mylne wrażenie swoistego rozgardiaszu lub chwiejności programowej, a nawet braku PE. Tak nie jest. Czymś innym jest bowiem poszukiwanie i korygowanie sposobów osiągania celów, chociażby w kontekście

zmieniających się uwarunkowań i niektórych priorytetów wyboru, a czymś innym jest negowanie i korekta wcześniej sformułowanych celów podstawowych. Trzeba wyraźnie podkreślić, iż w aktualnej dyskusji o kształcie i treści polityki energetycznej Polski, cele kierunkowe pozostają niezmiennie.

W kształtowaniu polityki energetycznej pojawia się wiele problemów, które można określić jako jej dylematy. Są to dylematy zarówno o charakterze uniwersalnym, z którymi borykają się politycy rozwiniętych ekonomicznie i cywilizacyjnie krajów, ale przede wszystkim są to dylematy i specyficzne, i swoiste, powstające w warunkach krajów o nie zakończonej transformacji ustrojowej. Polska jest jednym z krajów, które podjęły gigantyczny trud przekształcenia gospodarki w efektywną, gwarantującą dobrobyt jej obywatelom. Jest także krajem o szczególnych uwarunkowaniach psychospołecznych, nieobojętnych w stosunku do tak poważnego przedsięwzięcia strukturalnego, jak transformacja sektora działającego dotychczas w innych systemowych warunkach i obciążonego dodatkowo cechami monopolu naturalnego. Z tego m.in. wynika w dużej mierze „nieporadność” suwerena wobec branżowych grup interesu (zarówno menedżerskich, jak i „społecznych”, tj., związków zawodowych), co powoduje brak satysfakcjonującego postępu w dziele reformowania polskiej energetyki. Można się tutaj odwołać chociażby do kwestii powrotu do wydawałoby się zarzuconych idei konsolidowania energetyki, co oznaczałoby odwrócenie (zmianę) korzystnej sytuacji separacji zakresów działalności energetycznej, która z takim mozołem jest realizowana, zresztą nie tylko w Polsce. Stąd tak wielka determinacja Komisji Europejskiej w promocji i egzekwowaniu sposobów przyczyniających się do wzrostu konkurencyjności energetyki, niezbędnej w postępie ekonomicznym UE⁵.

Na szczególną uwagę, do rozstrzygnięcia w obecnej edycji polityki energetycznej - bez uporządkowania hierarchii ich ważności, ale z podziałem na określone grupy, będące w istocie odzwierciedleniem różnego charakteru poszczególnych rodzajów uwarunkowań - jak się wydaje, zasługują następujące dylematy:

w zakresie tzw. naturalnych uwarunkowań

- *wyбір struktury docelowej pierwotnych nośników energii* – dylemat polega przede wszystkim na zharmonizowaniu wykorzystania naturalnej przewagi w zakresie zasobów węgla kamiennego i brunatnego z koniecznością zmniejszania

obciążenia środowiska przyrodniczego, uzupełnionego np. o taki aspekt, jak skala oraz tempo włączania w gospodarcze zużycie biopaliw, zasobów geotermalnych, wykorzystania energii wiatrowej, itp;

w zakresie tzw. społecznych uwarunkowań

- *konsens społeczny dla nowego, rynkowego „modelu” rynku energii* - jest to nieodzowne, bowiem w społecznym odbiorze „rynek energii” jest postrzegany nie tyle jako wielka niewiadoma, co raczej – wielkie zagrożenie. Wejście Polski do Unii Europejskiej otwiera z pewnością nową kartę w dziejach polskiego sektora energetyki i jego odbiorców. Nie ulega wątpliwości, iż wzorem „starych” krajów unijnych, zgodnie z literą i duchem unijnych dyrektyw, powinniśmy jednoznacznie postawić na wspólny, jednolity rynek energii elektrycznej i gazu. Rynek konkurencyjny a nie rynek producenta. Ten wspólny rynek, nabierający powoli cech ponadnarodowych, orientujący się niemal wyłącznie na kryteria efektywnościowe, tylko nieznacznie deformowany będzie ograniczeniami infrastrukturalnymi. A to oznacza przede wszystkim przyjazne ceny. Dlatego istnieje już teraz konieczność przełamania stereotypów myślowych o obowiązywaniu po wsze czasy dotychczasowego modelu funkcjonowania energetyki i obsługi odbiorców, ale ugruntowania wśród odbiorców przekonania, że zmiany nie tylko wynikają z logiki transformacji, ale przede wszystkim wykazania im, że rynkowe rozwiązania przyniosą wymierne korzyści ekonomiczne. Konieczne też będzie wyzbycie się narodowych fobii i uprzedzeń, od których tak trudno się nam uwolnić, w sytuacji, gdy niemal zawsze popieramy swoich, ale lepszych – niezmiennie rzadko. Należałoby zatem zainicjować wielką kampanię informacyjną (np. w odniesieniu do energii elektrycznej adresowaną do ponad 15 mln odbiorców) pokazując zarówno potencjalne korzyści, jak i zagrożenia wynikające z wprowadzenia mechanizmów rynkowych do energetyki.

w zakresie tzw. politycznych uwarunkowań

- *określenie interesu publicznego w energetyce* – za nie wystarczające trzeba uznać utożsamianie interesu publicznego w energetyce jedynie z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego! Potrzebny jest tu znacznie szerszy kontekst i wielorakie działania, potwierdzające służebną rolę energetyki wobec jej odbiorców, przekładającą się na dostawy energii dobrej jakości, przyjaznej

⁵ Patrz m.in. wypowiedź F. Lamoureux, szefa DG TREN, na Forum Florenckim, Rzym 16 – 17 września 2004r. oraz Nota Komisji Europejskiej do Ministra Spraw Zagranicznych RP dot. niewdrożenia przez Polskę tzw. dyrektyw energetycznych z

środowisku i oczywiście po racjonalnych (niskich) cenach. W odniesieniu zaś do samych polityków – odstąpienie od spektakularnych zachowań wzmacniających branżowy monopol energetyki, rezygnację z kokietowania i klientelizmu wobec energetyki, zaniechanie i odstąpienie od promowania lokalnych partykularyzmów na rzecz umacniania państwa i występowania w imię interesów milionów odbiorców zamiast kilkuset tysięcy energetyków,

- *racjonalne ceny* – jeden z najistotniejszych dylematów, związany z ukształtowanym przez laty społeczno-politycznym przekonaniem o energii traktowanej wyłącznie jako dobro a nie towar, któremu towarzyszyło egalitarne podejście do jej cen, najlepiej jednakowych dla wszystkich, niezmiennych w czasie i w przestrzeni. Odejście od cen urzędowych i nowe zasady cenotwórstwa nie znajdują zrozumienia wśród szerokich rzesz odbiorców. Tak więc racjonalność cen energii postrzegać trzeba wielorako: poprzez pryzmat działań związanych z kształtowaniem wiedzy o zasadach cenotwórstwa, poprzez wyjaśnianie przesłanek poziomu i tempa wzrostu - na razie nieuniknionego – cen i jednocześnie przeciwdziałanie pojawianiu się środowisk „odciętych” od energii, szczególnie dotyczy to energii elektrycznej i ciepła;

w zakresie tzw. systemowych uwarunkowań

- *„model” rynku energii* – poszukiwanie kształtu struktury organizacyjno-funkcjonalnej sektora, aby w jego obrębie były przedsiębiorstwa energetyczne zdolne do skutecznego prowadzenia działalności na rynku konkurencyjnym, gwarantujące jednocześnie długookresowe utrzymanie stanu bezpieczeństwa energetycznego. Czy aktualnie preferowany m.in. przez Ministra Skarbu Państwa, jako właściciela wielu istotnych aktywów energetycznych, i przez wielu energetyków - zwłaszcza przedstawicieli podsektora wytwarzania - model pionowych powiązań wytwórców i dystrybutorów energii jest i może być skutecznym antidotum na brak środków inwestycyjnych, a tak naprawdę obroną przed zagrożeniem rynkową konkurencją? Wydaje się, że nie. Ale też trzeba mieć na uwadze inną okoliczność: niezmienny brak postępu w usuwaniu najistotniejszej bariery rynku konkurencyjnego - kontrakty długoterminowe. Być może warto dziś za cenę ustępstw na rzecz dobrowolnego rozwiązania KDT przez wytwórców, usatysfakcjonować ich w oczekiwaniach w zakresie integracji pionowej, wierząc, że regulator w osobie Prezesa URE, być może wyposażony w nowe narzędzia

regulacyjne, będzie w stanie ograniczyć zapędy sektora ku jego ponownej remonopolizacji.

- *strategii przekształceń ustrojowych i systemowo - funkcjonalnych* w podziale na poszczególne dziedziny (nośniki energii i paliw) sektora energii. Istotą dylematu jest fundamentalna kwestia: ile władztwa państwa (regulacja wertykalna), ile rynkowego mechanizmu konkurencyjnego (regulacja horyzontalna);

w zakresie tzw. zewnętrznych uwarunkowań

- *wyбір tempa wyrównywania cen, głównie energii elektrycznej i gazu, do poziomu Unii Europejskiej* – z racji powierzenia kompetencji w zakresie cenotwórstwa samym zainteresowanym, tj. przedsiębiorstwom energetycznym (zarówno tym taryfowanym, jak i działającym na rynku konkurencyjnym). Problem jest niezmiernie istotny a brak aplikacyjnej koncepcji w tym zakresie, nie ujętej ani w programach gospodarczych, ani też w przepisach prawa, zapowiada ogromne perturbacje i to już w niedalekiej przyszłości, szczególnie po zrealizowaniu pionowej reintegracji. Nie pozostanie nic innego, jak poprzez perswazje i jednostkowe decyzje administracyjne zatwierdzające taryfy, czyli poprzez „sztukę regulacji” rygoryzować i racjonalizować proces wyrównywania się cen, każdorazowo badając „ekonomiczną wytrzymałość” krajowego odbiorcy,
- *określenie stopnia i tempa włączania energetyki krajowej w zewnętrzną* – problem polegał, do niedawna, na określeniu, w jakim tempie przygotowywać ją do sprostania zewnętrznej konkurencji. Obecnie, w sytuacji konieczności implementacji prawa unijnego i jego wdrożenia, czyli otwarcia polskiego rynku na konkurencję, co najwyżej pozostaje możliwość nawiązania współpracy energetycznej z innymi częściami Europy i dzięki temu, być może, uchronić wytwarzanie energii elektrycznej przed likwidacją. Innymi słowy, można to traktować jako poważny zarzut, że uwikłani w wewnętrzsektorowe spory o model rynku energii, zaabsorbowani rozwiązywaniem „pseudo-dylematów”, a przede wszystkim ulegający presji energetyków - chcących za wszelką cenę utrzymać *status quo* – bezpowrotnie straciliśmy szansę na dorównanie Europie i dostosowanie się do twardej walki na konkurencyjnym rynku energii. Pozostaje bronić wytwórców przed wymazaniem z gospodarczej mapy Europy, ale z ekonomicznym rozsądkiem; jest to też zatem wybór, czy aktywnie wpierać rozwój

połączeń międzysystemowych dla potrzeb wewnętrznego rynku unijnego, czy może rynków lokalnych;

w zakresie tzw. techniczno - technologicznych uwarunkowań

- *w elektroenergetyce: model i wdrażanie tzw. generacji rozproszonej - versus system scentralizowany*, oparty na systemowych źródłach wytwarzania energii i sieciach przesyłowych najwyższych i wysokich napięć. Układ komplementarny w tym zakresie, czyli zróżnicowanie elektroenergetyki w ramach polskiej gospodarki wydaje się być oczywistym i pożądanym rozwiązaniem, choć zapewne proporcje takiego zróżnicowania wzbudzać będą i emocje, i niekończące się dyskusje. Abstrahując od argumentów pojawiających się w takich sporach (głównie o korzyściach i ich alokacji z preferowania jednego lub drugiego modelu) warto zwrócić uwagę na dwie istotne okoliczności. Po pierwsze – w sytuacji braku jednoznaczności w zakresie wyboru docelowej struktury pierwotnych nośników energii – trudno budować aplikacyjny model generacji rozproszonej. Po drugie, generacja rozproszona to w dużej mierze *quasi* autarkia, kłócąca się nieco z aktualnie preferowanym modelem rozwoju gospodarczego opartym na daleko posuniętej specjalizacji. Chyba, że zdamy się na pełną automatyzację i nie będzie problemem odsprzedaż energii wyprodukowanej ponad własne potrzeby,
- *modernizowanie energetyki a zwiększenie efektywności energetycznej* – ewidentnie brak korelacji w tym zakresie, choć różni analitycy zastrzegają się, iż w swoich np. prognozach zawsze uwzględniają zjawiska energooszczędności. Z pewnością nie dostrzegają tego energetycy postulujący i zabiegający o rozwój własnego sektora i stabilność warunków jego funkcjonowania. Musi to trochę dziwić, bowiem, zgodnie z ustawą Prawo energetyczne, energetycy mogą uwzględniać w swoich kosztach uzasadnionych współudział w finansowaniu przedsięwzięć ukierunkowanych na oszczędności energii. Prawo sobie, praktyka sobie, na zasadzie „bliższa koszula ciału”. Typowy przykład branżowego partykularyzmu i walki wyłącznie o swoje interesy. Łatwiej, jak się wydaje, funkcjonować z pozycji zleceniodawcy na rzecz samego siebie niż współrealizatora na rzecz choćby własnego, ale odbiorcy.

Nie jest bynajmniej przeoczeniem brak dylematów pochodnych uwarunkowaniom ekonomicznym. **Wszystkie bowiem wymienione powyżej dylematy polityki energetycznej, w istocie, sprowadzają się do ekonomicznej oceny skutków poszczególnych wyborów.** Jest to szczególnie ważne dla kraju, którego PKB *per*

capita wynosi 40% średniego poziomu *starej* Unii, a *nowej* łącznie z obecnymi kandydatami też nie dużo więcej bo 46%.

Zarówno struktura bilansu paliwowego, jak i niezbędny import paliw oraz jego struktura rzeczowa i geograficzna powinny wynikać z regularnie aktualizowanej oceny chłonności rynku i być w zgodzie z wymaganiami ekologicznymi przy dążeniu do zachowania zasady minimalizacji kosztów dostaw.

Istotne są też prace rozwojowe w zakresie energetyki odnawialnej jako alternatywnego źródła zasilania gospodarki w dalszej perspektywie, ze szczególnym jednak uwzględnieniem rachunku efektywności ekonomicznej, zarówno bezpośredniego, jak i ciągnionego. Dlatego w perspektywie kilkuletniej o gospodarczym wykorzystaniu OZE można mówić w odniesieniu do biopaliw.

W coraz większym stopniu tzw. bezpieczeństwo energetyczne będzie miało ekonomiczny, a nie tak jak dziś, techniczny wymiar. Postępujące urynkowanie polskiej gospodarki, dostęp do nowoczesnej techniki i technologii w zakresie szeroko rozumianej energetyki, możliwość prowadzenia różnej działalności gospodarczej na różnych rynkach towarowych i finansowych umożliwia realizację niemal wszystkich zamierzeń rozwojowych, w tym także zakupu dóbr inwestycyjnych i niezbędnego dlań zaopatrzenia materiałowego oraz zaspokojenia popytu finalnego odbiorców paliw i energii. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają aspekty ekonomiczno-finansowe, związane z poziomem i tempem wzrostu cen oraz kondycją zarówno przedsiębiorstw energetycznych, jak i ich odbiorców. Sprawy te muszą być postrzegane w immanentnej więzi przyczynowo-skutkowej, i tym samym – zawsze rozpatrywane łącznie.

Wybór tempa urealniania cen energii – urealnianie cen to dylemat pomiędzy koniecznym urealnianiem cen nośników energii, które do końca 1998r. były cenami urzędowymi a tempem urealniania płatności za energię. Dotyczy to w szczególności gospodarstw domowych (w 2003r. na energię wydawano około 11% dochodów *per capita*, analogiczne wielkości w krajach Unii Europejskiej to kilka procent). Nie bez znaczenia dla gospodarki i jej konkurencyjności jest okoliczność urealniania cen energii, związana z tempem usuwania tzw. subsydiowania skrośnego i rozwiązanie dylematu: koszty ekonomicznie uzasadnione a koszty społecznie akceptowane, którego częścią jest sposób wynagrodzenia zastosowanego kapitału. Dotyczy to zatem również zasadności podejmowania inwestycji, praktyczną tego implikacją może być zmiana wyceny aktywów przedsiębiorstwa energetycznego zasadnicza dla

oczekiwanych prywatyzacji w sektorze. Wybór tempa urealniania cen energii jest jednym z poważniejszych problemów o rozległych implikacjach społeczno-gospodarczych, dlatego praktyczne jego rozwiązanie musi być przedmiotem decyzji politycznej.

Poprawy sytuacji w tym zakresie należy upatrywać nie w permanentnym wzroście cen paliw i energii, ale przede wszystkim w poprawie efektywności wytwarzania energii, a następnie przesyle i jej dystrybucji oraz wypracowaniu przez same przedsiębiorstwa programów wewnętrznej sanacji kosztowo - finansowej. Bardzo znaczącym dla kondycji ekonomiczno-finansowej firm sektora elektroenergetycznego i gazowego pozostaje tempo i zakres wdrażania zasad rynku konkurencyjnego a także realizacja programu restrukturyzacji i prywatyzacji polskiego sektora energetycznego.

Dylematy polityki energetycznej, w wielkim skrócie tutaj zasygnalizowane, są ściśle powiązane ze sobą i dlatego również tak trudne do rozstrzygnięcia.

Pakiet regulacyjny. Pakiet zadaniowy polityki energetycznej państwa, mimo wielu, wcześniej omówionych problemów, jest łatwiejszy do uzgodnienia. W tym zakresie nie ma większych sporów i bez względu na polityczny rodowód lub sympatie, stosunkowo łatwo uzyskać tu akceptację niemal wszystkich, którym kanony polityki gospodarczej nie są zasadniczo obce. Natomiast nastroczający trudności jest pakiet regulacyjny a przede wszystkim jego aplikacja. To jest to, co za każdym razem szwankuje w polskiej PE. I dlatego ciągle otwarta jest kwestia zakresu oddziaływania państwa na procesy zachodzące w sektorze energetycznym oraz na sferę użytkowania energii. Szczególnie ta ostatnia kwestia w niewielkim stopniu skupia uwagę decydentów.

Możliwości równoważenia popytu i podaży energii zależą od tego, jak państwo z pomocą instrumentów instytucjonalno - prawnych, fiskalnych, finansowo-kredytowych, perswazyjnych wpływa na popyt, podaż, ceny i struktury podmiotowe rynku energii dążąc do realizacji celów polityki energetycznej. Tutaj jest szczególne miejsce, które powinno być zharmonizowane z NPR, w tym w zakresie wykorzystywania środków funduszy europejskich. Przy następującym, bardzo poważnym zastrzeżeniu, aby nie zapominać, że energetyka nie jest dziedziną samoistną, jest elementem infrastruktury gospodarczej i dlatego wyodrębnienie jej w

oddzielny program operacyjny rodziłoby niebezpieczeństwo nieuwzględniania ekonomicznego sensu jej funkcjonowania. Lepiej, gdyby energetyka była elementem regionalnych wizji rozwoju ze zwiększoną kontrolą społeczną samorządów a nie bezpośrednim beneficjentem różnych środków publicznych, w tym wspólnotowych.

Wśród koniecznych przedsięwzięć w tym zakresie szczególnego znaczenia nabierają działania:

- *systemowe*, związane z postępującą liberalizacją rynku energii elektrycznej i gazu oraz upowszechnieniem zasad rynkowych zarówno w energetyce, jak i wśród jej odbiorców, w tym urealnienie stosowania zasady TPA,
- *właścicielskie*, związane z poprawą skuteczności nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami energetycznymi pozostającymi w jurysdykcji Ministra Skarbu Państwa oraz tempem i zakresem prywatyzacji,
- *techniczne*, związane m.in. z przewidywanym do uruchomienia programem reelektryfikacji polskiej wsi i odwróceniem spadkowej tendencji spożycia energii elektrycznej na wsi, modernizacji potencjału wytwórczego, dystrybucyjnego i magazynowego,
- *ekonomiczne*, związane z poprawą efektywności gospodarowania przedsiębiorstw energetycznych, praktycznym urzeczywistnianiem polityki cenowej, przeciwdziałaniem przenoszeniu wszystkich wydatków na odbiorców końcowych, poszanowanie energii przez wszystkich odbiorców końcowych,
- *legislacyjne* związane z doskonaleniem regulacji prawnych dla energetyki, przede wszystkim zasad funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych, zmian umocowania prawnego dla operatorów systemów przesyłowych a także zasad cenotwórstwa oraz regulacji prawnych wobec konsumentów energii.

Konkluzje. Polityka energetyczna państwa jako element polityki przemysłowej jest niezbędna. Mimo wielu starań i wielu programów, przede wszystkim szwankuje konsekwencja w ich realizacji, przy czym uwaga skupiana jest w znacznie większym stopniu w procesach zachodzących w sektorze energetycznym, a nie na sferze użytkowania energii. A przecież **efektywność energetyczna** w stopniu znacznie większym niż obecnie powinna być determinantą polityki energetycznej. Nie podlega dyskusji, iż efektywność energetyczna to słowo – klucz w pracach koncepcyjnych PE, szczególnie w pakiecie regulacyjnym.

Racjonalny rozwój energetyki powinien następować w oparciu o rzetelny rachunek nie tyle kosztów uzasadnionych, co kosztów rzetelnie ekonomicznie uzasadnionych - każdorazowo mając na uwadze, najogólniej rzecz ujmując, zasobność polskiego państwa i kontekst rosnącej konkurencji na unijnym rynku energii.

Dla zrealizowania strategicznego celu - jakim jest redukcja kosztów funkcjonowania energetyki i osiągnięcia racjonalnego poziomu cen, przy poprawie stanu bezpieczeństwa energetycznego, zwłaszcza w jego aspektach ekonomiczno-finansowych - nieodzowne jest kontynuowanie transformacji systemowej. Zdecydowanie należy podkreślać, że w tym procesie, szczególną funkcją państwa jest tworzenie dogodnych warunków do zaistnienia i działania rynku, także w dziedzinach, które dotychczas nie były poddane gruntownym reformom rynkowym.

W odniesieniu do sektora energetyki oznacza to, że rząd polski prowadził będzie politykę konsekwentnej budowy konkurencyjnych rynków zgodnie z polityką energetyczną Unii Europejskiej i jej Dyrektywami oraz krajowym Prawem energetycznym. Celem tej rynkowej reformy energetyki jest wzrost efektywności funkcjonujących w tym sektorze podmiotów, a w ślad za tym konkurencyjności całej gospodarki. Nie ma więc innego sposobu, jak pobudzanie mechanizmu konkurencji, a tam gdzie jego wdrożenie jest obiektywnie niemożliwe (działalność sieciowa) - zastępowanie przez działalność regulacyjną.

Kierunki polityki energetycznej, w tym szczególnie polityki właścicielskiej, muszą być czytelne także dla nie energetyków, w tym szczególnie dla inwestorów, aby w oparciu o taki dokument rządowy mogli kształtować perspektywę swojego rozwoju, dokonywać niezbędnych wyborów inwestycyjnych i zawierać korzystne dla nich umowy.

Ostatnia kwestia dotyczy nieco innego zagadnienia: kto powinien opracować koncepcję PE. Zważywszy konieczność zachowania harmonii, kompatybilności z innymi podstawowymi perspektywnymi dokumentami rządu, to jedyną instytucją powinno być Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. Uniknęło by się w ten sposób presji bieżącej i co gorsza, branżowej, na kształt tak istotnego dokumentu programowego.

Wypowiedziane przeze mnie opinie, oceny i rekomendacje, być może o nieco subiektywnym i emocjonalnym zabarwieniu, mogą stać się użyteczne dla

konceptyjnych prac przy polityce energetycznej. Dlaczego tak sędzę? Otóż wydaje się, iż w grupie osób sprawujących szeroko rozumiany nadzór nad polską energetyką, mimo czasami dających się zauważyć sporów koncepcyjnych, jest dostatecznie dużo wiedzy o prawidłowościach i możliwościach rozwoju zarówno energetyki światowej, jaki i tej naszej, polskiej, aby nie nastąpiło zobiektywizowanie dyskusji, przyczyniając się do wypracowania pragmatycznych rozwiązań wielu wskazanych przeze mnie dylematów, co w konsekwencji służyć będzie gospodarce narodowej i polskiemu odbiorcy.

Tak więc proszę moje wystąpienie traktować jako inspirację do dyskusji, co w ramach NPR, w zakresie szeroko rozumianej energetyki, na rzecz własnego bezpieczeństwa energetycznego i dla rozwoju polskiej gospodarki i energetyki powinniśmy jeszcze przedsięwziąć, pamiętając jednak, im dłuższy horyzont planowania, tym większa niepewność i większa możliwość popełnienia pomyłek. Ale jeśli by zabrakło nam odwagi w kreśleniu wizji przyszłości, bardzo prędko mogłoby się okazać, że nie jesteśmy w stanie zapanować nad rozwiązywaniem i bieżących problemów polityki energetycznej. Zabrakło by bowiem płaszczyzny oceny słuszności aktualnych działań, zabrakło by swoistego drogowskazu gospodarczego. Tak więc, nawet jeśli nie do końca jesteśmy w stanie przesądzić dokładną koncepcję i kształt modelu docelowego, to przynajmniej wskazujemy drogi dojścia do niego, po jakich chcemy podążać. NPR na lata 2007 – 2013 niewątpliwie będzie trajektorią przybliżającą nas do lepszej przyszłości.