

Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz

Bezpieczeństwo energetyczne Polski : kategoria autonomiczna czy komplementarna? : Konsekwencje dla polityki publicznej

Zarządzanie Publiczne nr 7 (1), 5-18

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz

Bezpieczeństwo energetyczne Polski – kategoria autonomiczna czy komplementarna? Konsekwencje dla polityki publicznej

Zaprezentowany artykuł nie jest z pewnością poświęcony ocenie stanu bezpieczeństwa energetycznego. Autorzy podjęli próbę innego rodzaju. Pokazują, jak podejście do państwa, do jego rządzenia rozstrzyga zarazem o charakterze kategorii bezpieczeństwa energetycznego (BE) i jego roli w polityce gospodarczej. Zdaniem autorów w praktyce rządzenia dominuje względnie odosobnione traktowanie poszczególnych celów polityki energetycznej (PE), bez uwzględniania niezbędnych uwarunkowań i współzależności, w szczególności zaś – wrażliwości gospodarki na energię *eo ipso* na bezpieczeństwo energetyczne. Doraźność działań w tym zakresie, a czasami wręcz dowolność oraz towarzysząca temu zmienność priorytetów w cyklu kalendarza politycznej dominacji wynika – w przekonaniu autorów – z braku systemowych ram tworzenia polityki gospodarczej i jej komponentów, w tym polityki energetycznej. Nie bez znaczenia jest też niewłaściwe wykształcenie polityków (szczególnie brak wiedzy ekonomicznej) i ich brak wyobraźni (umiejętności alternatywnego myślenia). Autorzy sięgają po przykłady z konceptualnych ujęć PE i jej realizacji, proponują także, jak powinno się postępować, by odejść od nagannej praktyki ostatnich lat i zacząć efektywnie wykorzystywać współzależności strategii rozwoju kraju. Wskazują na pewne okoliczności metodyczne i proceduralne, które byłyby rękojmią harmonijnego godzenia komplementarnych celów PE.

Słowa kluczowe: państwo, rządzenie, strategia rozwoju, polityka energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne.

1. Wstęp

Bezpieczeństwo energetyczne (BE) kraju ostatnimi czasy szczególnie intensywnie zaprząta uwagę polityków, energetyków i dziennikarzy. To niewątpliwie oznaka, że być może „coś jest na rzeczy” i jeśli nawet na razie nic złego się nie wydarzyło, to zapewne wydarzyć niebawem się musi! Wystarczy przejrzeć prasę z kilku miesięcy, aby mieć obraz wzmożonego zainteresowania energetyką¹. Przysłowiowy Kowalski, przytło-

czony medialną wrzawą i katastroficznymi wypowiedziami wielu polityków i ekspertów (a raczej – pseudoekspertów), czuje się z pewnością zagubiony. I nie wie komu wierzyć, czy się już bać powinien, czy też spokojnie może zająć się swoimi sprawami, wierząc, że o krajowe i jego osobiste bezpieczeństwo energetyczne skutecznie zatroszczy się władza publiczna i liczne instytucje oraz organizacje biznesowe do tego powołane.

W tej sytuacji wypadałoby postawić pytanie: a jak jest naprawdę? Czym jest bezpieczeństwo energetyczne kraju takiego jak Polska, kto za nie obecnie odpowiada, od jakich konkretnie czynników zależy, jak je kształtować i o czym nigdy nie wolno zapominać – ile kosztuje i dlaczego ewentualnie tak drogo. Byłyby to z pewnością podstawowe pytania, na które staralibyśmy się znaleźć odpowiedź, gdyby niniejsze rozważania były głosem w toczącej się dyskusji o konkretnym stanie – dziś i w przyszłości – tegoż bezpieczeństwa. W takim ujęciu spraw bezpieczeństwa energetycznego należałoby się odnieść do wielu

Agnieszka Dobroczyńska – Urząd Regulacji Energetyki; Leszek Juchniewicz – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Wystarczy przyrzeć się medialnym tytułom – mówią same za siebie: A. Kublik, „Gazprom szykuje się na Polskę”, *Gazeta Wyborcza* z 5 stycznia 2009 r.; „Czy grozi nam kryzys energetyczny”, *Parkiet* z 27 grudnia 2007 r.; A. Grzeszak, „Kończy się nam energia”, *Polityka* 2008, nr 24; P. Apanowicz, „Dramatyczna sytuacja energetyki”, *wnp.pl* z 2 czerwca 2008 r.; „Mamy się bać? Powstanie raport o bezpieczeństwie energetycznym”, *„Gazeta.pl”* z 9 kwietnia 2008 r.; K. Trębski, P. Wipler, „Kiedy zabraknie nam gazu?”, *Wprost* 2009, nr 24.

opinii formułowanych w bardzo bogatej literaturze przedmiotu. Zamierzenie autorów jest jednak inne. Próbuje przedstawić, jak podejście do państwa, do rządu rozstrzyga zarazem o charakterze kategorii bezpieczeństwa energetycznego i jego roli w polityce publicznej.

Problemy istotne dla gospodarki i obywateli dotychczas próbowano w Polsce rozwiązywać jedynie w doraźny sposób. Należy to diametralnie zmienić. Chcemy wskazać, jak powinno się postępować, by polityka gospodarcza i jej komponenty (w tym polityka energetyczna) uwzględniały szerszą perspektywę rozwoju oraz zidentyfikować pewne okoliczności metodyczne i proceduralne, które by go gwarantowały.

2. Bezpieczeństwo energetyczne – aspekty definicyjne

Zarówno w Unii Europejskiej, jak i Polsce mamy do czynienia z podobnym rozumieniem kategorii bezpieczeństwa energetycznego. W oficjalnych dokumentach unijnych oznacza to zapewnienie niezakłóconych dostaw surowców energetycznych po przystępnej cenie i z ograniczonym wpływem na środowisko naturalne, a przede wszystkim zmniejszenie uzależnienia importowego (Komisja Europejska 2000). Z kolei w polskim prawie bezpieczeństwo energetyczne ujęto następująco: *stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska*². Dwa istotne elementy to niezawodność (technika) i dostępność dla odbiorcy końcowego (ekonomia). Ta ostatnia pojawia się czasami jako ceny akceptowane przez sprzedawców i odbiorców (tj. wynikające z możliwości płatniczych konsumenta energii i z potrzeb inwestycyjnych producenta) bądź jako ceny racjonalne³ (uwzględnia-

jące ograniczoność konwencjonalnych zasobów energetycznych i zmiany klimatyczne).

Nawet tak lapidarnie przywołane aspekty definicyjne pokazują, że bezpieczeństwo energetyczne to praktycznie pochodna stanu gospodarki i jej relacji polityczno-gospodarczych ze światem zewnętrznym. Nie jest zatem odrębną kategorią polityki, ale jej częścią obejmującą uwarunkowania i sprzężenia energetyki z resztą gospodarki, czyli tych działań, które określamy mianem polityki energetycznej (PE). Dlatego też kwestie bezpieczeństwa energetycznego należy rozpatrywać w kontekście dwóch innych, nie mniej ważnych celów stojących przed energetyką: efektywności produkcji wraz z dostarczaniem i konsumpcją energii oraz ochrony środowiska przed niekorzystnymi skutkami działalności energetycznej. Mamy więc do czynienia nie z jednym celem, lecz z triadą celów, które powinny stale znajdować się w stanie względnej harmonii⁴. Dominacja jednego z nich w oczywisty sposób prowadzi do zakłócenia wewnętrznej homeostazy, a w konsekwencji – do wystąpienia perturbacji realizacyjnych w odniesieniu do wszystkich celów, łącznie z tym eksponowanym.

Ta ostatnia konstatacja może budzić zdziwienie swoją oczywistością. Wystarczy jednak przyjrzeć się polskiej praktyce i ją ocenić. Widać, nawet gołym okiem, że zajmujemy się niemal wyłącznie bezpieczeństwem energetycznym, i to po amatorsku. Czy kiedykolwiek publicznie, w szerszym wymiarze, dyskutowano

⁴ Przesłanki kompleksowej wspólnotowej polityki energetycznej dojrzały powoli: początkowo jej celem była stabilizacja narodowych systemów i bezpieczeństwo energetyczne. Następnie, gdy energia stawała się coraz droższa i w coraz większym stopniu mogła stanowić hamulec wzrostu ekonomicznego, aby tego uniknąć, podawano energetykę mechanizmom rynkowym i włączano ją w proces tworzenia jednolitego rynku Wspólnoty. W miarę uzyskiwania coraz wyższego poziomu ekonomicznego ważnym wymiarem życia Wspólnoty stała się jego jakość, a głównie jego środowiskowe aspekty. Potwierdzono to w *Białej Księdze: Polityka energetyczna Unii Europejskiej*. COM(1995) 628. Od tego momentu wartość teleologiczna zarówno wspólnotowej polityki, jak i polityk krajowych pozostaje niezmienna, co oznacza, że takie cele mają charakter niepodważalnych imperatywów. Niemniej jednak zarówno urzeczywistnianie priorytetowych celów, jak i zamierzeń o relatywnie niższym ciężarze gatunkowym napotyka na liczne bariery i zakłócenia.

² Art. 3, pkt 16 *Ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne* (DzU 2006, nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

³ W uproszczeniu jest to synonim ceny kształtującej się pod wpływem popytu i podaży, ale i z uwzględnieniem mechanizmów pozarynkowych zapewniających pewność i bezpieczeństwo w długim okresie, tj. cena uwzględniająca zarówno koszty rozwoju, jak i ochrony środowiska.

nad pozostałymi celami, szczególnie zaś nad tym dotyczącym efektywności energetycznej i ich wzajemnych współzależnościach? Odpowiedź jest negatywna, niewiele o tym wiedzą przede wszystkim sami politycy, a i eksperci zajmujący się energetyką, jeżeli wiedzą, to nie przypisują tym sprawom stosownego znaczenia⁵.

Jak mogło dojść do takiego stanu rzeczy, by władza publiczna utraciła z pola widzenia istotne komponenty i jednocześnie – immanentne uwarunkowania polityki gospodarczej? Wydaje się, że trafną diagnozę tej sytuacji sformułował Jerzy Hausner, występując na Kongresie Ekonomistów Polskich (Hausner 2007)⁶. W koncepcjach ustrojowych sprzed kilku lat, których konsekwencje są do dziś obecne, mieliśmy do czynienia z paternalistyczną rolą państwa i dominacją funkcji właścicielskiej polityki gospodarczej nad regulacyjną. Dobrym przykładem może być właśnie sfera energetyki. I by nie poprzestać na tej ogólnej konstatacji, sięgnijmy do dokumentu (Ministerstwo Gospodarki 2006) zawierającego Stanowisko ówczesnego Rządu RP w odniesie-

⁵ Dowodzi tego brak presji na uchwalenie tzw. ustawy efektywnościowej (prawie roczne opóźnienie wobec unijnych terminów), czy też nikłe zainteresowanie rezultatami Narodowego Programu Foresight „Polska 2020” uruchomionego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2006 r., www.foresight.polska2020.pl (konferencja z 16 lutego 2009 r.).

⁶ „W 2005 r. władze przejęło ugrupowanie, które kładło w swym programie nacisk na funkcjonowanie państwa. Z tym, że ludziom tego ugrupowania przyświeca zupełnie inna jego wizja. Wizja państwa silnego, bo scentralizowanego i monokratycznego, państwa «technologicznego ciągu władzy», państwa twardej ręki i mocnych słów. Przez dwa lata rządów tego ugrupowania wiemy już na pewno, że dla tego ugrupowania polityka gospodarcza i rozwój ekonomiczny nie stanowią podstawowych obszarów zainteresowania. W tej dziedzinie praktyką stały się propagandowe fajerwerki, za którymi kryje się postępująca i ukrywana ingerencja w gospodarkę, dokonywana poprzez skrajnie upartyjnione zarządzanie majątkiem skarbu państwa i prowadząca do rozbudowywania jego domeny. Rzeczywistymi wyznacznikami tej polityki jest zatrzymanie wdrażania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w miejsce której z pompą ogłoszono tzw. «pakiet Kluski», a jednocześnie krok po kroku rządzący – poprzez partyjnych nominatów – starają się zbudować wielkie państwowe dominia w **energetyce** (podkreślenie nasze), bankowości i ubezpieczeniach, które pozwalałyby im narzucać warunki gospodarowania sektorowi prywatnemu”.

niu do Zielonej Księgi: „Europejska Strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”. Niektóre sformułowania tego Stanowiska muszą budzić co najmniej zdziwienie. I tak np.:

Zielona Księga⁷ przyjmuje założenie, iż nowa polityka energetyczna Unii Europejskiej powinna opierać się na trzech równorzędnych co do ważności filarach – zrównoważonym rozwoju, konkurencyjności i bezpieczeństwie dostaw oraz pełnej synergii między nimi. Jednocześnie kładzie nacisk na konieczność dokończenia budowy w pełni konkurencyjnego wewnętrznego rynku energii jako niezbędny warunek dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i niższych cen.

Polska natomiast uważa, że kwestie bezpieczeństwa energetycznego powinny dominować nad pozostałymi dwoma filarami i w tym kontekście podkreśla, że działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa energetycznego realizowane w jednym państwie członkowskim UE powinny przyczyniać się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego w całej Unii Europejskiej oraz nie powodować pogorszenia stanu bezpieczeństwa energetycznego w innym państwie członkowskim. Należy przez to podkreślić, że Polska trzy filary polityki energetycznej określone w Zielonej Księdze postrzega nierozdzielnie, natomiast wyszczególnia bezpieczeństwo dostaw jako podstawę, bez której nie będzie możliwe osiągnięcie pozostałych filarów (tj. zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności).

Tekst przytaczamy *in extenso*, by nie narazić się na zarzut manipulacji, ale pozwalamy sobie też poddać go pewnej ocenie. Pierwszy akapit to tekst o charakterze normatywnym, wzięty z dokumentu unijnego, ma być swoistym alibi dla Polski. Zamieszczenie go w Stanowisku polskim *de facto* służy negacji zasady równorzędności filarów unijnej polityki energetycznej, a przesądza o tym kolejny akapit. Poglądy tak jednoznacznie sformułowane w określonej sytuacji politycznej, mimo jej zmiany, w dalszym ciągu są dość powszechnie wypowiediane.

⁷ *Zielona Księga UE: Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*. COM(2006) 105, wersja ostateczna, Bruksela.

3. Bezpieczeństwo energetyczne – wrażliwość na energię

Uzależnienie poziomu rozwoju i dynamiki wzrostu gospodarczego od energii to oczywista współzależność, jednak skala tej relacji zasługuje na uwagę i pozwala ocenić wrażliwości gospodarki na energię, *eo ipso* – na bezpieczeństwo energetyczne. Wydaje się, że dla potrzeb niniejszego tekstu wystarczy przyjąć, że na wrażliwość energetyczną ogółem gospodarki składają się posiadane naturalne zasoby energetyczne – w uproszczeniu odzwierciedla to struktura bilansu energii pierwotnej – i stopień zaawansowania cywilizacyjnego – do pewnego stopnia ilustruje to struktura bilansu zużycia energii finalnej oraz efektywność produkcji i konsumpcji energii, czyli stan rynku. Polska energetyka obejmuje szerszy niż w większości państw UE obszar gospodarki (OECD/IEA 2006)⁸. Inna jest też struktura paliw pierwotnych⁹, ogólna efektywność ich użytkowania, a także – inne aspekty środowiskowe. W porównaniu z krajami tzw. starej 15, Polska dysponuje znacznymi zasobami paliw stałych (węgla kamiennego i brunatnego), natomiast skromniejszymi zasobami paliw węglowodorowych (gazu ziemnego i, szczególnie, ropy naftowej). Dlatego, mimo zmian w strukturze pozyskania i zużycia energii pierwotnej, węgiel jest nadal podstawowym nośnikiem energii w polskiej gospodarce. Rośnie co prawda zużycie gazu ziemnego jako bardziej ekologicznego paliwa, ale niewspółmiernie mała jego ilość pochodzi z rodzimych zasobów¹⁰. Ten stan rzeczy utrzymuje bezpieczeństwo energetyczne na wysokim poziomie, jednocześnie oznacza to niższą efektywność sektora energii – i to bez względu na postęp w transformacji rynkowej. Ewentualne

⁸ Poza energią elektryczną i gazem istotne miejsce zajmuje ciepłownictwo, jest to różnica 10 punktów procentowych w strukturze finalnej konsumpcji energii.

⁹ Udział węgla w strukturze paliw pierwotnych jest w Polsce nadal znaczący i wynosi blisko 60%.

¹⁰ Obecnie zinwentaryzowane rodzime zasoby gazu ziemnego (głównie zaazotowanego, a więc gorszej jakości) wystarczyłyby na 10–12 lat podobnego jak dzisiaj zużycia! Ale prace poszukiwawcze trwają nadal, odkrywa się nowe pokłady gazu, zaś postęp technologiczny umożliwi niebawem eksploatację tych złóż, których dotychczas ze względu na wysokie koszty nie opłacało się eksploatować.

zmiany w strukturze pozyskania i zużycia energii pierwotnej na rzecz gazu ziemnego z importu (bez względu na jego stan skupienia) zmniejszają samowystarczalność energetyczną kraju¹¹. W bilansie finalnym zużycia energii dominuje energia elektryczna, stąd sytuacja w elektroenergetyce – a właściwie w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym (KSE)¹² – w dużym stopniu jest utożsamiana z bezpieczeństwem energetycznym, o którym staje się równie głośno przy sporadycznych zakłóceniach w importowych dostawach gazu ziemnego. Dlatego istotne są takie parametry, jak stan zapasów paliw stałych, saldo mocy osiągalnej nad zapotrzebowaniem szczytowym¹³, struktura mocy¹⁴, stan infrastruktury transportowania energii elektrycznej, przepustowość połączeń transgranicznych¹⁵ itd. W gazownictwie, ze względu na dominujący import, sprawą podstawową są sieci (transport i dystrybucja) i ich jakość¹⁶ oraz zdolności magazynowania gazu ziemnego¹⁷. Krajowy system przesyłowy gazu ziemnego jest też względnie odosobniony od sąsiednich systemów, zwłaszcza państw należących do Unii Europejskiej. Jego

¹¹ Wartość wskaźnika samowystarczalności energetycznej Polski znacznie przekracza poziom 80% i z pewnością jeszcze przez wiele lat będzie wyższa niż w krajach Unii Europejskiej.

¹² W elektroenergetyce nie nastąpiły znaczące zmiany w przepustowości połączeń międzysystemowych. Nadal KSE jest systemem dosyć odosobnionym. Proces konsolidacji pionowej sektora energii elektrycznej w Polsce spowodował powstanie ograniczonej liczby grup energetycznych, o bardzo dużej sile rynkowej. Niemal cały wolumen energii elektrycznej jest sprzedawany w kontraktach dwustronnych, głównie na obszarze posiadanych sieci dystrybucyjnych, co ogranicza płynność rynku hurtowego i prowadzi do jego wyeliminowania.

¹³ W krajach UE przyjmuje się za poziom uzasadniony 20–24% i w Polsce jest podobnie.

¹⁴ W Polsce zdecydowana większość mocy jest zlokalizowana w elektrowniach ciepłych. Ten wskaźnik osiąga w Polsce niemal 92%, natomiast w UE to około 55%. Jest to nie tylko miarą dystansu, lecz także wyjaśnia trudności i wymagania chociażby w zakresie postępowań regulacyjnych i ochrony środowiska naturalnego, o których wiedziano od prawie 10 lat.

¹⁵ W Polsce około 8%, w UE średnio 15%.

¹⁶ Stan gazociągów przesyłowych jest dobry, ale są nierównomiernie umiejscowione.

¹⁷ Zapasy gazu ziemnego i paliw płynnych są na zadowalającym poziomie.

cechą charakterystyczną jest jednokierunkowe przesyłanie gazu (wschód–zachód) oraz całkowita rezerwacja nominacji na punktach „wejścia” przez PGNiG SA – dominującego gracza na rynku krajowym¹⁸.

Kolejny element charakterystyki relacji gospodarka–energetyka to zużycie energii. Porównanie polskiej sytuacji z unijną wskazuje na odmienności zarówno ilościowe, jak i jakościowe. Generalnie konsumuje się mniej energii, szczególnie zaś elektryczności. Jednocześnie obserwowana od początku lat 90. tendencja do zmniejszania się zapotrzebowania na energię w Polsce¹⁹ obecnie uległa zahamowaniu²⁰. W UE średnie zużycie energii jest degresywne²¹, powodujące spadek energochłonności produktu społecznego (Komisja Europejska 2005)²² i tym samym – zasadniczo zmniejszające zapotrzebowanie na energię. Istnieje jednak bardzo duży dystans między poszczególnymi krajami Wspólnoty w zakresie racjonalnego wykorzystania energii. Tylko w przybliżeniu pokrywa się on z różnicami w zaawansowaniu ekonomicznym²³, ale

¹⁸ Krajowe przedsiębiorstwa obrotu nie biorą udziału w handlu w węzłach regionalnych. Nie istnieje także handel gazem w węzłach wewnątrz krajowego systemu przesyłowego ani obrót giełdowy. Układ infrastruktury połączeń transgranicznych powoduje ograniczone możliwości liberalizacji rynku. Ukierunkowanie polityki państwa na zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu spowodowało wolniejszy rozwój konkurencji, utrzymanie regulacji cen i brak alternatywnych sprzedawców na rynku.

¹⁹ Spadek popytu był rezultatem splotu wielu okoliczności, w których najważniejsze to trwająca transformacja polskiej gospodarki, stale zmniejszająca się jej energochłonność, a także działań oszczędnościowych wymuszonych wzrostem cen nośników energii pierwotnej. Stan obecny wynika natomiast z pewnego, na razie niewielkiego, wzrostu sprzedaży energii elektrycznej przy zmniejszonej sprzedaży ciepła i gazu, co generalnie jest korzystne, zważywszy na szczególnie niską konsumpcję energii elektrycznej w gospodarstwach domowych.

²⁰ Od 2005 r. do 2007 r. produkcja sprzedana energetyki utrzymywała się na stałym poziomie, co przy rosnącym PKB oznaczało wzrost efektywności wykorzystania energii.

²¹ Po początku lat 90., kiedy zużycie spadło do poziomu sprzed 1973 r. – odbudowuje się bardzo powoli. Wskazuje to na poważne zmiany strukturalne i techniczno-technologiczne w państwach UE.

²² Od 1971 do 2005 r. energochłonność średnio dla 25 państw UE zmniejszyła się około 40%.

trzeba również brać pod uwagę chociażby strukturę wykorzystania paliw pierwotnych i poziom nowoczesności technologii przemiany energii. Polska gospodarka pozostaje jedną z najbardziej energochłonnych w UE, ze wskaźnikiem prawie trzykrotnie wyższym niż średnia (IEA 2008).

Zdecydowanie niekorzystnie na tle UE wygląda w Polsce struktura konsumpcji energii. Widać to zwłaszcza przy porównaniu poziomu konsumpcji energii elektrycznej na mieszkańca. Nadal najważniejszym polskim odbiorcą energii elektrycznej jest przemysł, mimo że jego udział stale maleje. Nie ulega wątpliwości, że coraz większego znaczenia będą nabierały – jako odbiorcy – gospodarstwa domowe²⁴.

Wrażliwość gospodarki na energię zależy również od stanu rynku energii. Niezawodność dostaw energii w cenach do zaakceptowania zarówno przez firmy, jak i gospodarstwa domowe to przecież istotny czynnik konkurencyjności i trwałego rozwoju Europy (Komisja Wspólnot Europejskich 2008). Jednakże ilościowy wpływ cen na wzrost ekonomiczny nie jest jednakowy dla poszczególnych państw: wyraźnie słabszy dla najwyżej rozwiniętych, w pierwszej kolejności dotyczy to Unii Gospodarczej i Walutowej, ale i Wielkiej Brytanii, Danii i Szwecji. Potwierdziły to badania dotyczące poziomu konkurencji w sektorze energii przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej (Delgado, Friederiszick, Roller 2007). Polska usytuowała się w grupie krajów o stosunkowo niskiej konkurencyjności, ale charakteryzujących się jednocześnie wysokim bezpieczeństwem energetycznym²⁵.

²³ Przykładowo, PKB *per capita* w Polsce kształtował się w 2006 r. na poziomie 30% średniej UE (po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej relacja ta wyniosła ok. 50%) – obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

²⁴ Pod koniec lat dziewięćdziesiątych udział gospodarstw domowych w zużyciu energii elektrycznej w Polsce wynosił ok. 20% przy ogólnej tendencji wzrostowej, natomiast w krajach Unii Europejskiej te wskaźniki są znacznie wyższe – ok. 30% w Niemczech, we Francji – 34%, w Wielkiej Brytanii – 35%, w Austrii – 32%.

²⁵ Polski rynek energii elektrycznej został oceniony jako ciągle jeszcze pozostający w fazie narodzin, zaś rynek gazu – jako niewielki i całkowicie niezliberalizowany, niski poziom integracji z innymi rynkami, spowodowany głównie niedostateczną ilością połączeń transgranicznych. W jednym i drugim przypadku jako powód i cechę

Istotna ciągle wrażliwość unijnej gospodarki na energię mimo zmniejszającej się wyraźnie jej energochłonności ogółem wynika m.in.:

- z „substituowania” energii ogółem przez energię elektryczną (przede wszystkim jest to atrybut liderów UGW: Francji, Niemiec, Włoch, Hiszpanii oraz Wielkiej Brytanii, Szwecji, Danii) – co z kolei powoduje wzrost technicznych zagrożeń, takich jak dostępność mocy wytwórczych oraz stan i przepustowość sieci w ciągłości dostarczania energii elektrycznej;
- z rosnącego importu ropy i gazu – to zaś oznacza poważny wzrost zagrożeń ciągłości i bezpieczeństwa dostaw ze względu na geopolitykę oraz
- z niezadowalającego postępu w realizacji wewnętrznego rynku energii – co w konsekwencji rodzi spadek bezpieczeństwa ekonomicznego.

4. Bezpieczeństwo energetyczne *versus* polityka energetyczna

Ujęcie konceptualne. Zasygnalizowana wcześniej praktycznie występująca w polityce opozycja między bezpieczeństwem energetycznym a polityką energetyczną jest nietrafna. Oznaczałaby bowiem, że bezpieczeństwo to coś zewnętrznego wobec polityki i z racji pierwszorzędności – medialnie – znaczenia dla państwa i społeczeństwa ma determinować treść całej polityki energetycznej. Może się tak zdarzyć, ale nie jako reguła, tylko z powodu rzeczywistego układu uwarunkowań.

Poprawność posługiwania się przedmiotowymi kategoriami PE i BE wymaga podejścia od ogółu do szczegółu: polityka jest sukcesywnie wypełniana treścią – cele i środki – na skutek poszerzanej analizy przesłanek w zestawieniu z ukonkretnianymi potrzebami, w którym to układzie iteracyjnym znajduje się miejsce na bezpieczeństwo energetyczne. Prawie 10 lat temu zaproponowaliśmy określoną procedurę postępowania przy ujęciu konceptualnym polityki energetycznej (Dobroczyńska, Juchniewicz 2003b). Polegało to na postulowaniu respektowa-

nia w praktyce gospodarczej określonej sekwencji działań i współzależności pomiędzy różnymi, co do zawartości, dokumentami, programami i regulacjami. *W polskiej energetyce pożądanym byłby następujący łańcuch przedsięwzięć: koncepcja długookresowego rozwoju kraju – polityka energetyczna – średniookresowa polityka gospodarcza – polityka regulacyjna wobec energetyki; przy czym powinna być przestrzegana prawidłowość: cele niższego rzędu są narzędziami realizacji celów wyższych* (Dobroczyńska, Juchniewicz 2003a, s. 365)²⁶.

Istota naszego postulatu metodologicznego w budowie polityki energetycznej polega przede wszystkim na jej realnym osadzeniu i powiązaniu z programami gospodarczymi rządu o strategicznym charakterze i zróżnicowanych horyzontach czasowych. Wizja rozwoju kraju *in corpore* ma z pewnością charakter nadrzędny i poprzedza politykę energetyczną, stanowiąc dla niej zbiór celów wyższego rzędu. Przesądza to jednocześnie o służebnej roli energetyki w stosunku do całego układu społeczno-gospodarczego. Z kolei średniookresowa polityka gospodarcza i polityka regulacyjna w naturalny sposób stają się programami wykonawczymi dla polityki energetycznej, której poprawne ukonkretnienie wymaga metodycznego zakomponowania (uwarunkowania, cele, regulacje; Dobroczyńska, Juchniewicz 2003b).

Podobnie wygląda współzależność pomiędzy całą polityką energetyczną a jej częścią – bezpieczeństwem. Wskazanie zatem właściwego miejsca i funkcji bezpieczeństwa w konkretnej sytuacji polityczno-gospodarczej polegać winno na rzetelnych, wielowariantowych studiach, z uwzględnieniem szerokiego spectrum przesłanek, których syntezą dla takiego kraju jak Polska jest, jak się wydaje, wymiar ekonomiczny. Takie podejście do definiowania bezpieczeństwa energetycznego w okresie polskiej transformacji powoli się urzeczywistniało. Dość powiedzieć, że w czterech pierwszych dokumentach rządowych (z 1990, 1995, 2000 i 2002 r.) dotyczących zało-

²⁶ Wspomniane współzależności z reguły znane są większości ekonomistów, ale dużo mniej, wręcz marginalnie kadrom inżynierskim dominującym w strukturach zarządzania polską energetyką, a już z całą pewnością nie są znane zawodowym politykom.

charakterystyczną takiego stanu rzeczy wskazano utrzymującą się własnościową dominację państwa.

zeń polityki energetycznej²⁷ lub ich oceny i korekty, kwestie bezpieczeństwa energetycznego zostały potraktowane w podobny sposób, dość ogólnie. W warstwie teleologicznej tych dokumentów potwierdzano, co prawda, deklarowaną jedność triady celów polityki energetycznej, ale w ślad za tym nie postępowało porządkowanie i systematyzowanie poszczególnych zakresów działania, celów operacyjnych i narzędzi regulacyjnych, pozostających w gestii państwa.

Dopiero *Polityka Energetyczna Polski do 2025 r.*²⁸ znacznie bardziej kompleksowo i z pewnością nowatorsko ujęła pryncypia polityki energetycznej, jednocześnie szerzej niż dotychczas analizując kwestie bezpieczeństwa energetycznego. Warto więc, jak się wydaje, poświęcić nieco miejsca przypomnieniu zasadniczych postanowień i treści tego rządowego dokumentu.

Po pierwsze, ówczesny program działań adresowanych do energetyki i kształtujących jej relacje z pozostałą częścią gospodarki, zyskał miano „doktryny polityki energetycznej” ze względu na uporządkowany metodycznie sposób prezentowania jej treści.

Po drugie, potwierdzono zasadność kontynuacji polityki energetycznej, której celem jest: zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, ochrona środowiska przed negatywnymi skutkami działalności energetycznej, związanej z wytwarzaniem, przesyłaniem i dystrybucją energii i paliw. Co więcej – zadeklarowano jednoznacznie, że tak rozumiany cel polityki energetycznej zawsze musi być rozpatrywany i realizowany łącznie jako układ zrównoważony i zorientowany na maksymalizację sumy korzyści bezpieczeństwa energetycznego (czyli niezawodności zaopatrzenia w energię), wzrostu konkurencyjności gospodarki oraz bezpieczeństwa ekologicznego.

Po trzecie, powiązано politykę energetyczną z długookresową wizją rozwoju kraju i jej narzędziami realizacyjnymi. W tym przypadku – z *Założeniami Narodowego Planu Rozwoju na*

*lata 2007–2013*²⁹. Dzięki temu polityka energetyczna zyskała swój średniookresowy horyzont realizacyjny, stając się jednocześnie istotną składową strategii rozwoju Polski.

Po czwarte, zredefiniowano podstawowe dla doktryny polityki energetycznej kategorie i zasady, a wśród tych pierwszych – bezpieczeństwo energetyczne, jego determinanty i ekonomiczne uwarunkowania, bezpieczeństwo ekologiczne i jego podstawowy zakres, dywersyfikację źródeł dostaw paliw i energii, niezawodność dostaw i samowystarczalność energetyczną kraju. Natomiast wśród zasad wymieniano trwały rozwój, mechanizmy rynku konkurencyjnego, wypełnienie zobowiązań traktatowych Rzeczypospolitej (głównie z Unią Europejską), wspomaganie rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii (OZE), regulowany dostęp stron trzecich do sieci energetycznych (*Third Party Access – TPA*), partnerstwo publiczno-prywatne, zachowanie nadzoru państwa nad infrastrukturą przesyłową oraz prace władzy publicznej nad realizacją doktryny polityki energetycznej – przy otwartej kurtynie.

Po piąte, i co trzeba uznać za absolutną nowość w polskiej polityce energetycznej, istotne dla bezpieczeństwa energetycznego aspekty podmiotowe i przedmiotowe oraz funkcjonalne ujęto procesowo jako zarządzanie bezpieczeństwem energetycznym. W rozdziale dokumentu poświęconego tym zagadnieniom znalazły się syntetycznie zaprezentowane kierunki działań związanych z planowaniem, organizowaniem, koordynacją, nadzorem i kontrolą bezpieczeństwa energetycznego. W przekroju podmiotowym – wskazano przede wszystkim odpowiedzialnych za bezpieczeństwo energetyczne. I tak są nimi: administracja rządowa, wojewodowie oraz samorządy województw, gminna administracja samorządowa, operatorzy systemów sieciowych (przesyłowych i dystrybucyjnych). Określono zakres spraw pozostających w ich gestii oraz wskazano mechanizmy i narzędzia zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego przez podmioty odpowiedzialne. Nie wchodząc w szczegółowy zakres tych kompetencji, warto jako niezwykle symptomatyczny przykład wskazać dwie prerogatywy rządowe. Administracja rządowa została wskaza-

²⁷ Termin „założenia polityki energetycznej” został ustawowo wprowadzony do *Prawa energetycznego*, był synonimem polityki energetycznej i obowiązywał do 2005 r.

²⁸ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 stycznia 2005 r.

²⁹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2004 r.

na jako odpowiedzialna m.in. za stałe prowadzenie prac prognostycznych i analitycznych w zakresie strategii bezpieczeństwa energetycznego wraz z niezbędnymi pracami planistycznymi oraz za działania na rzecz promowania konkurencji i usuwanie barier ją ograniczających wraz z racjonalizacją zasad i zakresu administracyjnej ingerencji w funkcjonowanie sektora energii.

Należy także podkreślić, że w dokumencie wprowadzono kryterium czasu jako istotnego czynnika realizacji kompetencji w zapewnianiu bezpieczeństwa energetycznego. Wyróżniono trzy horyzonty czasowe determinujące to bezpieczeństwo: krótkoterminowe, związane ze zbilansowaniem danego systemu; średnioterminowe, dotyczące zapewnienia dostaw energii; długoterminowe, związane z zapewnieniem zdolności wytwórczych i przesyłowych. Odpowiedzialnymi w danym horyzoncie czasowym uczyniono właściwy podmiot: operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych, administrację publiczną, a także, co jest niekwestionowaną nowością – odbiorców energii dokonujących zakupu energii na warunkach rynkowych, natomiast dla niekorzystających z rynku – dostawcę z urzędu.

Sytuacja realna. Konfrontacja powinności rządu z praktyką jego funkcjonowania nieuchronnie prowadzi do konstatacji, że po wyborach 2005 r. żaden rząd i żaden premier nie realizował właściwie polityki energetycznej. Co więcej – zaniechawszy nałożonych obowiązków i podejmując działania wręcz odwrotne od pożądaných (zlikwidowanie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS), remonopolizacja elektroenergetyki itp.) – stworzono istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, mimo, paradoksalnie, podjęcia na jego rzecz pewnych działań, co ilustrują przyjęte i realizowane przez Radę Ministrów programy dla poszczególnych dziedzin energetycznych:

– *Program dla elektroenergetyki z 27 marca 2006 r.* zakładał przeprowadzenie jej konsolidacji dla obniżenia kosztów dzięki wykorzystaniu efektu skali i zjawiska synergii: zachowanie co najmniej dotychczasowego udziału państwa w strukturze własnościowej i reaktywowanie pionowo zintegrowanych narodowych monopolii, gwarantujących, zdaniem niektórych, bezpieczeństwo energetyczne i wzrost konkurencyjno-

ści (sic!). Tym samym wprowadzał rozwiązanie oddalające od realizacji celów wskazanych w PE, takich jak *budowa konkurencyjnych rynków [...] zgodnie z polityką energetyczną Unii Europejskiej, poprzez pobudzanie konkurencji i skuteczne eliminowanie jej barier oraz działania nakierowane na redukcję kosztów funkcjonowania energetyki;*

– *Polityka dla przemysłu gazu ziemnego w latach 2007–2015 z 20 marca 2007 r.* zakładała, że warunkiem wstępnym liberalizacji jest dywersyfikacja dostaw, a odpowiedzialnymi za to są tzw. przedsiębiorstwa zasiedziałe, które liberalizacją *de facto* nie są zainteresowane, co oddaliło ją na bliżej nieokreśloną przyszłość. Polityka energetyczna UE nie stawia takich wymagań, wręcz przeciwnie, jej dokumenty programowe zakładają, że to liberalizacja stanowi warunek wstępny realizacji celów politycznych Wspólnoty.

Należy tutaj podkreślić, że wyżej wymienione programy sektorowe *ex definitione* zakładały ich realizację kosztem rozwoju rynku, a przyjęte w nich założenia, uzasadniające podejmowanie konkretnych działań, okazały się mocno wątpliwe. Nie wzięto pod uwagę chociażby tak istotnego elementu, jak brak połączeń transgranicznych z innymi państwami Unii, co zdecydowanie pogarsza bezpieczeństwo energetyczne państwa. Tak więc narodowym czempionom umożliwiono funkcjonowanie na rynku izolowanym, zwiększając w ten sposób jego zmonopolizowanie w miejsce znoszenia barier konkurencji.

Próba godzenia celów programów sektorowych z założeniami *Polityki energetycznej Polski do 2025 r.* może spowodować także błędny dobór sposobów i narzędzi realizacji programów działania na następne okresy prognostyczne. Zarówno polityka dla przemysłu gazowniczego, jak i polityka dla elektroenergetyki przyjęły założenie prymatu bezpieczeństwa energetycznego przed rozwojem konkurencji i jednocześnie trudno byłoby dać dowody na jego realizację, chociażby w drodze potrzebnych zmian prawa (głównie brak przepisów wykonawczych). Nie widzimy katalogu środków, który miałby temu służyć, ani też sytuacja w sektorze elektroenergetycznym (zakłócenia w ciągłości zasilania, pogorszenie pozycji operatora i regulatora na rynku energii, występujące zagrożenie *black-outem*) tego nie potwierdza.

Na wysoce krytyczną ocenę zasługuje fakt likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (jego działalność nie zawsze użytkowała stosowną aprobatę, ale zapewniało ono pewne przyzwoite standardy do podejmowania decyzji), co miało bezpośredni wpływ na tworzenie przesłanek prognostycznych polityki energetycznej³⁰, oraz rozwiązanie Rady ds. Strategii Społeczno-Gospodarczej, która przygotowała ok. 50 raportów odnoszących się do głównych obszarów i problemów życia gospodarczego i społecznego (wnioski z tych raportów są niestety ciągle aktualne). W ten oto sposób naczelne instytucje państwa dążącego do szybszego pokonywania dystansów rozwojowych wobec liderów pozbawiły się dwóch niezwykle istotnych narzędzi.

Brak spójności między polityką energetyczną – prowadzoną w imię interesu publicznego, która ma formalnie określone wymagania (traktowane *nota bene* jako swoiste serwituty)³¹ i za którą nikt nie odpowiada, a różnymi programami tworzonymi pod dyktando konkretnych interesów korporacyjnych pod hasłem bezpieczeństwa energetycznego powoduje, że rzeczywisty stan rynku energii w Polsce pozostawia wiele do życzenia. Większość działań podejmowanych w sektorze ma raczej służyć utrzymaniu *status quo*: wstrzymana prywatyzacja, opóźnienia we wdrażaniu prorynkowych przepisów unijnych, zaniechania w budowie infrastruktury rynku. Wszystko to powoduje, że w efekcie mamy do czynienia z rynkiem, który utrudnia odbiorcom dostęp do informacji, swobodną zmianę sprzedawcy (korzystanie z zasady TPA) i partnerskie zawieranie kontraktów. Ten stan nierównowagi między odbiorcą a sprzedawcą, brak konkurencji objawia się przede wszystkim niewspółmiernym i nieuzasadnionym wzrostem cen energii³².

³⁰ W Polityce Energetycznej z 2005 r. wskazano RCSS jako instytucję odpowiedzialną za tworzenie prognoz energetycznych, co miało zmienić złą praktykę robienia prognoz przez sektor. Jak widać nawet to się nie udało! Brak jest alokacji tych zadań na inne organy lub zlecenia wykonania potrzebnych prognoz poza administrację.

³¹ Art. 12, 13, 14, 15 i 15a *Ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne* (DzU 2006, nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

³² Szczególnie cen energii elektrycznej – w 2008 r. tzw. uwolnienie z pod nadzoru Regulatora cen energii

Przy tym należy mieć świadomość, że nie tylko odbiorcy są poszkodowaną stroną. Ofiarami są lub będą skonsolidowane przedsiębiorstwa, z pracownikami, którzy wprawdzie mają pakiety socjalne, ale nie mają perspektyw rozwojowych, bo zostali z bezradnymi zarządami, niezdolnymi do wykreowania jakichkolwiek sensownych strategii rynkowych³³. I to w momencie łączenia się w Unii Europejskiej krajowych rynków, co następuje powoli (z oporami firm broniących swoich pozycji, niestety wtórują im rządy³⁴),

elektrycznej z jesieni 2007 r. (mimo okresowego zawieszenia dla odbiorców domowych) umożliwiło producentom bezkarne podnoszenie cen tłumaczone jakoby złą polityką regulacyjną, która sztucznie zaniżała ich poziom i nie pozwalała firmom zgromadzenia dostatecznych środków na inwestycje i dlatego – poza przenoszonymi elementami kosztotwórczymi – trzeba zatroszczyć się o stosowną akumulację! Regulacja taryfowa (nagminnie mylona z cenami urzędowymi) daje dużą swobodę firmom, ponieważ umożliwia odzyskanie kosztów bieżących i nakładów inwestycyjnych przy godziwej stopie zwrotu. Przy okazji warto wyjaśnić, iż energetycy „raczyli zapomnieć” o otrzymywanych od 2001 r. przychodach w postaci składnika wyrównawczego opłaty przesyłowej ujmowanego w taryfie operatora systemu. W ten sposób były rozliczane nakłady inwestycyjne z tytułu tzw. Kontraktów Długoterminowych (KDT), zawartych w latach 1994–1998 na dostawę mocy i energii do 2020 r., po z góry ustalonych cenach. Składnik opłaty wyrównawczej naliczany był w kwocie ok. 26–30 zł/MWh za każdą jednostkę przesłanej energii i zapewniał elektrowniom – stronom KDT przychody w wielkości pokrywającej koszty wynikające z poniesionych nakładów inwestycyjnych. Trzeba też pamiętać, że ilość zakontraktowanej energii z KDT wynosiła nawet 70% energii na rynku hurtowym, co oznaczało w praktyce znacznie wyższe ceny energii niż chcą to dziś przyznać energetycy.

³³ Prywatyzacja drogą publicznej oferty plus zastrzeżenie dla Skarbu Państwa uprzywilejowania jego akcji lub przewagi w strukturze akcjonariatu tylko wzmacnia ten stan rzeczy. Korzystniejszy byłby model inwestora branżowego.

³⁴ Dowodem tego m.in. brak zgody wszystkich państw na obowiązkowy *unbundling* właścicielski. Zob. Komunikat Prasowy z 2875. posiedzenia Rady Unii Europejskiej, Luksemburg, 6 czerwca 2008 r. Przypomnijmy, że *unbundling* jest podstawowym narzędziem budowy infrastruktury konkurencyjnego rynku energii. Polega na rozdzieleniu działalności energetycznej skonfigurowanej w jednym organizmie gospodarczym zgodnie z kryterium łańcucha technologicznego na działalności poddane mechanizmowi konkurencji (wytwarzanie energii

ale jest nieuniknione (URE 2006; URE 2007). Wspólny rynek energii elektrycznej i rynek gazu powstanie (Komisja Wspólnot Europejskich 2006; Komisja Wspólnot Europejskich 2007 oraz w przygotowaniu tzw. Trzeci pakiet prawno-regulacyjny), natomiast firmy poszczególnych krajów będą się mocno różniły stopniem konkurencyjności, która jest m.in. pochodną skali, ale i efektywności – polskie idą w wielkość, jednak nawet przy pełnej remonopolizacji nie zapewni ona żadnych przewag, z wyjątkiem jednej – wobec odbiorcy. To szczególnie istotne dla krajów nadrabiających opóźnienia cywilizacyjne, ponieważ energetyka – nawet publiczna – funkcjonująca w otoczeniu dojrzałej gospodarki rynkowej działa racjonalniej. Elastyczność, szybkość akceptowania zmian i umiejętność przystosowywania się do wymagań konkurencji, co w dużym stopniu jest również pochodną zaawansowania cywilizacyjno-ekonomicznego, ułatwiają rynkowy sukces przedsiębiorstwa energetycznego.

Ogólnie można stwierdzić, że obecnie – w 2009 r. – Polska i Unia są w systemowej opozycji, będącej wynikiem tego, że kiedy władze Unii konsekwentnie, z determinacją zmierzają do likwidacji wszelkich barier uruchomienia wspólnego, konkurencyjnego, ale i bezpiecznego rynku w interesie konsumentów, polska energetyka wsparta przez władze państwowe „nabrała sił” i skutecznie przywróciła stary porządek w wymiarze strukturalnym i sferze zarządzania³⁵.

5. O powodach tego stanu rzeczy

Nieprawidłowe podejście do spraw bezpieczeństwa energetycznego, szczególnie w wymiarze operacyjnym, to wynik bardzo wielu oko-

liczności, w równym stopniu odnoszących się do pozostałych celów polityki energetycznej, stąd przytoczone niżej uwagi odnoszą się w istocie do całości polityki energetycznej, której immanentną składową jest bezpieczeństwo energetyczne.

Wyróżniamy *unbundling* funkcjonalny, księgowy, prawny i właścicielski. Ten ostatni jest kwintesencją rozdzielenia działalności energetycznej i polega na alokowaniu różnych działalności u różnych właścicieli.

³⁵ Realizacja Programu dla Elektroenergetyki i Polityki dla przemysłu gazu ziemnego w latach 2007–2015 spowodowała, że stopień koncentracji i centralizacji decyzji jest, w ocenie wielu ekspertów, większy niż na początku lat 90. w Wspólnocie Energetyki i Węgla Brunatnego, nadzorującej 5 Okręgów Energetycznych, będących przedsiębiorstwami państwowymi.

liczności, w równym stopniu odnoszących się do pozostałych celów polityki energetycznej, stąd przytoczone niżej uwagi odnoszą się w istocie do całości polityki energetycznej, której immanentną składową jest bezpieczeństwo energetyczne.

Sensowność i skuteczność realizacji polityki państwa w odniesieniu do gospodarki, powtórzmy to kolejny raz, wymaga przede wszystkim sformułowania dalekosiężnej strategii, będącej ramą i osnową celowej polityki gospodarczej (o różnych horyzontach) a następnie ustalenie polityki regulacyjnej (narzędziowej) oraz kompetencji w zakresie realizacji (Winiarski 2000, s. 74 i n.). Polityka gospodarcza to obszar, na którym rząd określa swoje ekonomiczne priorytety wynikające z programu partii rządzących, z aktualnych uwarunkowań przy zachowaniu zasadniczych celów rozwojowych długookresowej strategii. Pożądane jest dążenie do jej trwałości, z poszanowaniem podstawowych zasad oraz względną stabilnością priorytetów³⁶. Nie może bowiem być tak, że każda nowa władza polityczna próbuje wcześniej ustalone priorytety diametralnie odwrócić. Taką praktykę uda się ograniczyć tylko wtedy, gdy projekcje strategii gospodarczych powstawać będą jako produkt interdyscyplinarnej wiedzy ośrodków badawczych, bez ulegania wpływom środowiskom branżowym. Innymi słowy konieczne wydaje się szerokie stosowanie podejścia holistycznego, z uwzględnieniem nie tylko kwestii ekonomicznych, lecz także społecznych, ekologicznych i przestrzennych, z pogłębioną analizą zachowań ludzkich. Nie można też zapominać, że polityka gospodarcza, a zwłaszcza ta w wymiarze strategicznym, wymaga dostosowania do specyfiki konkretnej gospodarki, ponieważ reguły optymalne dla jednej gospodarki okazują się nieoptymalne dla innej (Mączyńska 2008).

W Polsce jak dotąd były dwie, a właściwie jedna strategia: transformacja rynkowa i przyłączenie się do zintegrowanej ekonomicznie Europy. Ten cel służyć miał nadgonieniu opóźnień cywilizacyjnych i dobrobytowi społecznemu. Minęło pięć lat naszego członkostwa

³⁶ Obecnej polityki za taką uważać nie można, rażącym przykładem jest prywatyzacja energetyki, a właściwie jej brak.

w UE. Właśnie z powodu braku strategii aktywnej obecności w Unii nie przynosi ono takich korzyści, jakie można by osiągnąć, gdybyśmy byli w pełni świadomi naszych potrzeb rozwojowych. Nieefektywne są także rozmaite strategie i programy tworzone przez administrację państwową dla różnych dziedzin, branż, czy też pojedynczych zagadnień³⁷. Problem stanowi zarówno ich liczba³⁸, jak i – przede wszystkim – niski poziom merytoryczny, brak wzajemnej spójności i nikła rzeczywista realizacja. Administracja państwowa w obecnej jej strukturze i przypisanych jej zadaniach nie jest predestynowana do tworzenia praktycznie żadnych konceptualnych ujęć programowych. Przynosi to jednoznacznie negatywne skutki polityki gospodarczej, w tym energetycznej³⁹. Brak strategicznych ram zbyt często niestety rodzi pseudoekonomiczne koncepcje gospodarcze oraz ułatwia nieprofesjonalne i nieodpowiedzialne funkcjonowanie decydentom politycznym i ich administracji (Dobroczyńska, Juchniewicz 2009).

Do istotnych okoliczności takiego stanu rzeczy, w tym ignorowania roli instytucji naukowych oraz *quasi*-naukowych, trudniących się tworzeniem użytecznych programów rozwoju kraju i społeczeństwa i wykorzystujących najnowsze osiągnięcia w zakresie badań stosowanych, należy z pewnością zaliczyć niewłaściwe wykształcenie polityków i ich brak wyobraźni. Wydaje się, że zasadnicze znaczenie ma tu przede wszystkim: brak wiedzy ekonomicznej, systemowego postrzegania świata, rozumienia potrzeb strategicznych, umiejętności alternatywnego myślenia.

Zwracamy na to uwagę nie dlatego, by w jakiś szczególny sposób uprzykrzać życie naszej klasie politycznej. Nie ma takiej potrzeby, gdyż mało która grupa społeczna jest adresatem tak dosadnej krytyki. Chodzi o rzecz znacznie poważniejszą. Czy ta klasa, obarczona tak licznymi mankamentami, może skutecznie sprawować przywództwo w państwie i społeczeństwie⁴⁰? Uważamy zwłaszcza, być może niesłusznie, że pośród decydentów obserwuje się brak praktycznego zainteresowania działaniami rzeczywicie kształtującymi warunki sprzyjające wzrostowi sprawności ekonomicznej. Sfera ekonomii jest im często obca, dlatego wskazywanych ekonomicznych przesłanek i środków istotnych dla poprawy i efektywności energetycznej nierzadko chyba nie rozumieją. Ponadto decydenci, nie znając zasad i mechanizmów ekonomicznych, łatwo ulegają wpływowi interesów korporacyjnych (*vide* znaczenie sektora), a podmiot, w którego imieniu sprawują władzę, interesuje ich tylko w czasie wyborów. Pytanie, w czym interesie działa władza, jest ciągle aktualne. Jednocześnie obca lub niedoceniana pozostaje wiedza socjologiczna, czyli rozumienie wagi czynników społecznych, istotnych w każdym rozwoju, ale szczególnie w przedsięwzięciach, dla których synergia czynników ekonomicznych i społecznych ma zasadnicze znaczenie. Niewątpliwie należą do nich projekty transformacyjne w szerokim tego słowa znaczeniu. Do tej kategorii z pewnością należy także współczesna polityka energetyczna, łamie bowiem wiele stereotypów, zmienia relacje i utrwalone hierarchie. Niestety niedoświadczające w Polsce efekty reform w energetyce to wynik przede wszystkim braku zdrowego balansu sił pomiędzy dostawcami i konsumentami.

³⁷ W energetyce tylko dla kwestii modelu rynku energii elektrycznej opracowano w latach 1997–2007 kilkadziesiąt dokumentów.

³⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego doliczyło się ich 400. *Parkiet* z 5 września 2008 r.

³⁹ Od lipca 2007 r. trwają deliberacje nad kolejną edycją Polityki Energetycznej. 25 lutego 2009 r. Ministerstwo Gospodarki poinformowało o zakończeniu prac nad Polityką Energetyczną do 2030 r. i skierowaniu jej do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji środowiskowych. I choć pojawiły się już nawet pierwsze życzliwe komentarze – to ostateczna zawartość tego dokumentu nie jest jeszcze przesądzona. Oznacza to, że prace trwają nadal.

⁴⁰ Słusznie zwrócił na to uwagę Jerzy Hausner, ekspozując różny rodzaj przywództwa na rzecz rozwoju na różnych etapach naszej cywilizacji, wcześniej „cywilizacji przemysłowej”, obecnie „cywilizacji informacyjnej”. Kiedyś przywództwo polegało na narzucaniu woli i wizji, wyznaczeniu celów i konsekwentnym zmierzaniu do nich. Dziś przywództwo oznaczać musi kompetencje i partnerstwo w kreowaniu wizji i celów, w organizacji i pobudzaniu dyskusji pomiędzy różnymi podmiotami. Bez tego nie nastąpi wzajemna internalizacja celów bowiem nieprzygotowani ku temu politycy nie będą w stanie pełnić takiej roli, co źle wróży naszej wspólnej przyszłości. (Hausner 2007, s. 89).

tami energii: państwo, powodowane korporacyjnymi interesami sektora o zachowanie korzyści z monopolistycznej pozycji⁴¹, nie jest *de facto* zainteresowane rozwojem rynku; a jego wydawaliby się naturalni sojusznicy – konsumenci albo tego jeszcze nie wiedzą, albo się go obawiają⁴².

6. Rekomendacje

Skoro efekty odbiegają ciągle od zamierzeń, warto stale przypominać o niezrealizowanych rekomendacjach dla polityki energetycznej, jak również wskazywać na konieczne zmiany w organizacji zaplecza conceptualnego i sposobów codziennego rządzenia. Oznaczałoby to przede wszystkim inne kształcenie elit politycznych, zmiany mechanizmów ich wyłaniania, odbudowę prestiżu oraz budowę – bez mała od podstaw – instytucji rządzenia. Być może po takiej odnowie nie byłoby potrzeby powracania do raz sformułowanych postulatów.

Dla zrealizowania strategicznego celu – czyli redukcji kosztów funkcjonowania energetyki i osiągnięcia racjonalnego poziomu cen, przy poprawie stanu bezpieczeństwa energetycznego, zwłaszcza w jego aspektach ekonomiczno-finansowych – nieodzowne jest sfinalizowanie transformacji systemowej. Dlatego Polska, tak jak i inne państwa członkowskie, powinna znacznie energiczniej działać na rzecz konkurencyjnych rynków energii, które ujęte w ramy pryncypiów polityki energetycznej wymagają każdorazowo, w zależności od zmian w szeroko rozumianym kontekście, wyboru adekwatnych instrumentów regulacyjnych, mających **zapewnić, że energia nie tylko będzie dostarczana**

⁴¹ Tymczasem udział jej przedstawicieli w przygotowywaniu prawa energetycznego można postrzegać jako służący *de facto* przechwyceniu inicjatywy regulacyjnej dla zachowania dotychczasowych układów i pozycji. Dowodem tego w elektroenergetyce było np. – przebiegające równolegle z tworzeniem nowych regulacji – zawieranie przez wytwórców energii i krajowego operatora sieci przesyłowej wieloletnich i drogich kontraktów długoterminowych (KDT), wzmacniających dotychczasową monopolizację i oddalających na wiele lat możliwości obniżenia cen energii elektrycznej

⁴² Dla nich rynek energii jest na razie utożsamiany ze wzrostem cen energii wyższym niż tempo CPI (od 6–7 lat).

(bezpieczeństwo), lecz także będzie względnie tania (konkurencyjność) i „czysta” (ekologia). To powinno sprzyjać rozwiązaniu wszystkich wyzwań, przed którymi stoi Polska i reszta UE. Okazuje się jednak, że w różnych warunkach ekonomicznych, przy różnych strukturach potencjałów energetycznych i odmiennych tradycjach konsumpcyjnych różnice narodowych interesów utrudniały, zarówno w połowie lat 90., jak i dziś, chociaż w coraz mniejszym stopniu, porozumienie w sprawie niezbędnych środków osiągnięcia celów.

Najlepszym – skutecznym, uzasadnionym ekonomicznie – sposobem zapewnienia spójności triady celów polityki energetycznej i jej realizacji jest mozolne zwiększenie poziomu efektywności energetycznej. Polityka celów dopełnia się wyborem adekwatnych narzędzi, ujętych w politykę wzrostu efektywności wykorzystania energii.

Prowadzenie skutecznej polityki w tym zakresie – skłonienie wszystkich producentów i konsumentów energii do traktowania jej jak szczególnie rzadkie dobra – wymaga zarówno przedsięwzięć o charakterze unijnym (zielone księgi, debaty publiczne, uzgodnienia polityczne, plany działań, legislacja), jak i aktywności władz publicznych wszystkich państw członkowskich, szczególnie na rzecz rozwoju świadomości społecznej sprzyjającej realizacji tak ambitnych zamierzeń⁴³.

Bibliografia

Apanowicz P. (2008). „Dramatyczna sytuacja energetyki”, wnp.pl z 2 czerwca.

„Czy grozi nam kryzys energetyczny” (2007). *Parokiet* z 27 grudnia.

Delgado J., Friederiszick H.W., Roller L.-H. (2007). *Energy: Choice for Europe, ESMT, preliminary version*. Brussels: Bruegel, Blueprint Series, s. 21–28.

Dobroczyńska A., Juchniewicz L. (2008). „O konsekwencjach dla polityki energetycznej braku strategicznej wizji gospodarczej i... wyobraźni”, w: A. Barteczko, A. Lorek, A. Rączaszek (red.), *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej w początkach XX wieku*, Katowice: Wydawnictwo Akademii

⁴³ Jeden z dziesięciu priorytetów z *Planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału Komisji Wspólnot Europejskich*.

Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach.

Dobroczyńska A., Juchniewicz L. (2003a). „Polityka regulacyjna wobec energetyki”, w: J. Tomidajewicz (red.), *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, s. 365.

Dobroczyńska A., Juchniewicz L. (2003b). „Prześlanki i podstawowe dylematy polskiej polityki energetycznej”, *Biuletyn URE*, nr 1.

Grzeszak A. (2008). „Kończy się nam energia”, *Polityka*, nr 24.

Hausner J. (2007). „Polityka gospodarcza – wokół dylematów i sporów”, *Ekonomista* nr 6.

IEA (2008). *Key World Energy Statistics*.

Komisja Europejska (1995). *Biała Księga UE: Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, COM(1995) 628, Bruksela.

Komisja Europejska (2000). *Zielona Księga UE: Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego*, COM(2000) 769, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2005). *Zielona księga w sprawie racjonalizacji zużycia energii, czyli jak uzyskać więcej mniejszym nakładem środków*, COM(2005) 265 wersja ostateczna, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2006). *Zielona Księga UE: Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*. COM(2006) 105, wersja ostateczna, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2006). *Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału*, KOM(2006) 545 wersja ostateczna, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2006). *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego „Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu”*, KOM(2006) 841 wersja ostateczna, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2007). *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Eu-*

ropejskiego „Europejska polityka energetyczna”, KOM (2007) 1 wersja ostateczna, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2008). *Postęp w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej. Sprawozdanie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego*, s. 2, {SEK(2008)460}, KOM(2008) 192 wersja ostateczna wraz z aneksem technicznym, Bruksela.

Kublik A. (2009). „Gazprom szykuje się na Polskę”, *Gazeta Wyborcza* z 5 stycznia.

„Mamy się bać? Powstanie raport o bezpieczeństwie energetycznym” (2008). „Gazeta.pl” z 9 kwietnia.

Mączyńska E. (2008). *Kultura myślenia strategicznego a ekonomia niepewności*, referat przygotowany na konferencję naukową Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Cezdzyńia k/Kielc, mps, wrzesień.

Ministerstwo Gospodarki (2006). *Stanowisko Rządu RP do Zielonej Księgi: Europejska Strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii z 25 lipca 2006 r.*, zamieszczone na stronach: www.mg.gov.pl.

OECD/IEA (2006). *Electricity Information 2006*, Paris.

Rada Unii Europejskiej (2008). *Komunikat Prasowy 2875 z posiedzenia Rady*, Luksemburg, 6 czerwca.

Trębski K., Wipler P. (2009). „Kiedy zabraknie nam gazu?”, *Wprost*, nr 24.

URE (2006). „Stan konkurencji na rynku energii elektrycznej i rynku gazu: raporty porównawcze Komisji Europejskiej”, *Biblioteka Regulatora*. Warszawa: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

URE (2007). „Ocena ERGEG-u postępów w tworzeniu europejskiego rynku energii 2006”, *Biuletyn URE*, nr 1.

Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (DzU 2006, nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

Winiarski B. (red.) (2000). *Polityka ekonomiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, wyd. 2., s. 74 i n.

Energy Security for Poland – Autonomous or Complementary Categories? Consequences for Public Policy

This article is definitely not devoted to assessing the status of energy security. Rather, the authors took a different approach to it, showing how ways of thinking about the state and about governing determine what character is assumed by the category of energy security, and its role in the economy. The contention of the authors is that the practice of governing principally entails relatively separate treatment of the particular aims of the energy economy, with no account being taken of crucial conditions and interdependences, in particular the sensitivity of the economy to energy *eo ipso* energy security. The authors go on to consider that immediate actions, and sometimes even the freedom and at the same time changeability of priorities in line with the cycle provided by the political dominance calendar reflect the lack of a systematic framework in line with which to shape economic policy and its components, including energy policy. Inadequate education of politicians (in particular a lack of knowledge of economics) and a lack of imaginations (alternative thinking ability) are also important factors. The authors introduce examples form conceptual approaches to energy policy, suggesting directions to take in order to change the blameworthy practice of recent years and to make an effective start with using the interdependences of the country's development strategy. Reference is also made to certain methodological and procedural circumstances that could help guarantee harmonious alignments of the complementary aims of energy policy.

Key words: Poland, state, governing, strategy development, energy policy, energy security.