

Wojciech Szymła

Efekty restrukturyzacji przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego a bezpieczeństwo energetyczne Polski po 1989 r.

Zarządzanie Publiczne nr 26 (4), 20-33

2013

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.

Wojciech Szymba

Efekty restrukturyzacji przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego a bezpieczeństwo energetyczne Polski po 1989 r.

Artykuł w sposób syntetyczny prezentuje przebieg i efekty przekształceń strukturalno-własnościowych, jakie dokonały się w minionym dwudziestolecu w sektorze elektroenergetycznym w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na bezpieczeństwo energetyczne. Pierwsza część pracy, dla lepszego zrozumienia celów reformy energetyki, przybliża pojęcie bezpieczeństwa energetycznego i prezentuje kilka jego ujęć definicyjnych. W kolejnych częściach autor charakteryzuje sytuację sektora elektroenergetycznego na początku przemian systemowych oraz cele polityki państwa związane z jego reformą. Charakterystyka ta jest następnie podstawą do prezentacji wniosków z własnych badań nad przebiegiem i efektami reformy elektroenergetyki w odniesieniu do stanu bezpieczeństwa energetycznego Polski głównie z punktu widzenia odbiorcy energii. Tekst kończy analiza głównych uwarunkowań procesów przekształceń strukturalno-własnościowych w badanym sektorze wraz z syntetycznym podsumowaniem.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, restrukturyzacja, przekształcenia strukturalno-własnościowe, sektor elektroenergetyczny, energetyka, konsolidacja.

1. Bezpieczeństwo energetyczne – istota i problemy interpretacyjne

Aby w pełni zrozumieć efekty przekształceń sektora elektroenergetycznego w Polsce w ostatnich dwóch dekadach, należałoby najpierw przyjrzeć się pojęciu bezpieczeństwa energetycznego (BE), którego utrzymanie – lub wzrost – miało leć u podstaw polityki energetycznej państwa oraz zoperacjonalizowanych polityk i strategii dotyczących przekształceń poszczególnych sektorów, w tym badanej elektroenergetyki.

W najbardziej wąskim znaczeniu bezpieczeństwo energetyczne (kraju) kojarzone jest z niezależnością energetyczną – a więc samowystarczalnością energetyczną. Takie ujęcie bierze więc pod uwagę jedynie stronę podażową, a miarą tegoż bezpieczeństwa jest stopień samowystarczalności energetycznej, czyli udział krajowych źródeł energii w bilansie energetycznym państwa. Przy takim podejściu można by uznać, że wiele państw UE stoi na skraju przepaści i BE nigdy nie osiągnie.

Nieco szersze ujęcie zrównuje niejako bezpieczeństwo energetyczne z bezpieczeństwem dostaw energii. To ostatnie rozumiane jest w dużym skrócie jako zapewnienie warunków umożliwiających pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania gospodarki i społeczeństwa na energię.

Pojęcie BE pojawia się wreszcie w unijnym prawodawstwie, gdzie opisywane jest jako zapewnienie niezakłóconych dostaw surowców energetycznych po przystępnej cenie i z ograniczonym wpływem na środowisko naturalne wraz ze zmniejszeniem uzależnienia importowego (zob. *Zielona Księga...* 2000). Natomiast w polskim prawodawstwie termin „bezpieczeństwo energetyczne” jest definiowany jako „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”¹. Tak ogólne określenie BE w Ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne jest często krytykowane, dlatego też wymaga pewnego uściślenia.

Wojciech Szymba – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw.

¹ Art. 3, pkt.16 Ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz.625 z późn. zm.).

Uszczegółowienie ogólnej definicji BE można odnaleźć w kolejnych dokumentach rządowych poświęconych polityce energetycznej. Już w komunikacie z 1995 r. pojawia się stwierdzenie, że bezpieczeństwo energetyczne to jednocześnie spełnienie trzech warunków²:

- 1) bezpieczeństwa dostaw energii;
- 2) uzasadnionych społecznie cen energii;
- 3) minimalizacji szkód dla środowiska.

Utrzymanie uzasadnionych społecznie cen energii oznaczać miało takie kształtowanie polityki, w której ceny te wynikałyby z konkurencyjnych mechanizmów rynkowych lub z regulacji przez niezależny organ rynkowy w celu zapewnienia równowagi interesów odbiorców i dostawców energii (szerzej: Szablewski 1995, s. 75, 76).

W tym miejscu można zadać pytanie: kogo tak naprawdę dotyczy to bezpieczeństwo energetyczne – kto ma się czuć bezpieczny? Jak słusznie zauważa Włodzimierz Bojarski w jednym ze swoich artykułów (2004, s. 48–52), pierwotnym, podstawowym podmiotem, którego dotyczy pojęcie BE, jest odbiorca, a wtórnym podmiotem – dostawca (określony system zaopatrzenia). Bezpieczeństwo energetyczne odbiorcy (użytkownika energii) to określony stopień gwarancji dostępu do potrzebnych mu form energii, w potrzebnym czasie i w potrzebnej ilości, przy dostępnej dla niego cenie. Zapewnienie BE odbiorcom nakłada określone wymagania bezpieczeństwa na systemy dostawy (zaopatrzenia energetycznego). Służebnym elementem wobec bezpieczeństwa odbiorcy będzie zatem bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego rozumiane jako gotowość danego systemu energetycznego do pokrycia – po akceptowalnych społecznie cenach – pełnego, przewidywanego zapotrzebowania energetycznego (w normalnych warunkach eksploatacji) przy zachowaniu ciągłości dostawy i wymaganych parametrów jakościowych oraz warunków ochrony środowiska. W takim rozumieniu BE państwa obejmuje zarówno odbiorców, jak też zagadnienia bezpieczeństwa ich zaopatrzenia w energię na danym terenie.

Niestety, w dokumentach rządowych – politykach i strategiach – dominuje zainteresowanie bezpieczeństwem zaopatrzenia energetyczne-

go podstawowych systemów, a nie odbiorcy (ibidem, s. 48, 49). Taka sytuacja prowadzi niejako do służebnej roli odbiorcy wobec potrzeb systemu energetycznego i stanowi wypaczenie właściwego sensu pojęcia BE.

Bardzo szeroko we wszelkich aspektach zostało ono zaprezentowane przez Gerharda Bartodzieja i Michała Tomaszewskiego. Autorzy ci umiejscawiają BE jako jeden z elementów i jednocześnie celów polityki energetycznej, która jest – lub powinna być w teorii – spójną częścią polityki gospodarczej. Samo BE jest według wspomnianych autorów sumą wielu składników, spośród których wymieniają i charakteryzują osiem. Są to: bezpieczeństwo polityczne, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo techniczne (niezawodność urządzeń), bezpieczeństwo techniczne (zabezpieczenie urządzeń), bezpieczeństwo technologiczne, bezpieczeństwo przy zagrożeniu militarnym i terrorystycznym i bezpieczeństwo informacji (szerzej: Bartodziej, Tomaszewski 2009, s. 74).

Wielu z nich nie sposób oczywiście rozdzielić, pozostają one bowiem bezpośrednio lub pośrednio powiązane, jednak często są realizowane przez inne podmioty i różne szczeble administracji państwowej i samorządowej bądź szczeble zarządzania w przedsiębiorstwach. Taka dywersyfikacja odpowiedzialności niewątpliwie utrudnia prowadzenie spójnej polityki energetycznej oraz godzenie różnych aspektów bezpieczeństwa energetycznego. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, że w modelowym ujęciu punktem wyjścia dla budowania bezpieczeństwa energetycznego powinna być długookresowa polityka gospodarcza kraju realizowana w tym zakresie za pomocą polityki energetycznej i spójnych z nią strategii sektorowych. Następnie, w oparciu o zasadę, że cele niższego rzędu powinny być narzędziami w realizacji celów wyższego rzędu³, strategie te należałoby wdrażać poprzez średnio- i krótkookresowe programy sektorowe realizowane zarówno na szczeblu administracyjnym, jak i poprzez działania restrukturyzacyjne przedsiębiorstw paliwowo-energetycznych będących ostatnim, przed odbiorcą

² Komunikat po Posiedzeniu Rady Ministrów z 17 października 1995 r.. Centrum Informacyjne Rządu.

³ Szerzej o hierarchii celów w polskiej energetyce piszą Agnieszka Dobroczyńska i Leszek Juchniewicz (2003, s. 365).

energii, ogniwem wpływającym na stan bezpieczeństwa energetycznego⁴.

Z uwagi na duże zróżnicowanie pojęcia BE w niniejszym artykule posłużono się jego szerokim ujęciem stawiającym jednak na pierwszym miejscu bezpieczeństwo odbiorcy (indywidualnego oraz gospodarki jako ogółu przedsiębiorstw), a bezpieczeństwo dostaw traktując tylko jako, choć bardzo istotne, to jednak narzędzie do osiągnięcia tego celu.

2. Trudna sytuacja sektora elektroenergetycznego na początku przemian ustrojowych jako punkt odniesienia dla zmian strukturalno-własnościowych

Mianem sektora elektroenergetycznego określa się część sektora energetycznego związanej z produkcją, przesyłem i dystrybucją oraz obrotem energią elektryczną⁵. Elektroenergetyka jest tzw. sektorem bazowym, a więc ma istotny wpływ na rozwój i konkurencyjność innych dziedzin gospodarki, a w szczególności przemysłu (Daniluk 1999, s. 53). Od początku procesu przemian istniała świadomość strategicznego znaczenia tego sektora i jego przekształceń dla gospodarki oraz wagi powodzenia jego reformy. Intensyfikacja wzrostu gospodarczego musiała znaleźć wyraz w odpowiedniej strategii zmian w sektorze, która zapewniałaby dostawy energii elektrycznej w odpowiednich ilościach. Istniało silne przekonanie, że rozwój gospodarczy i wzrost dobrobytu społeczeństwa możliwe są tylko w warunkach dobrze funkcjonującego sektora elektroenergetycznego.

Problem złej sytuacji polskiej elektroenergetyki został niejako odziedziczony – jak wiele innych – przez pierwsze ekipy rządzące po upadku poprzedniego systemu. Do podstawowych pro-

blemów elektroenergetyki tego okresu należały m.in.:

- duży udział starych, wyeksploatowanych jednostek wytwórczych o niskiej sprawności wytwarzania, stanowiących obciążenie dla środowiska naturalnego;
- niska średnia sprawność wytwarzania energii elektrycznej;
- duża koncentracja wytwarzania energii;
- ogromne potrzeby inwestycyjne, związane z koniecznością odtwarzania wycofywanych i budowy nowych, nowoczesnych mocy wytwórczych;
- duże obciążenie istniejących mocy wytwórczych;
- monokultura węglowa, a przez to:
 - silne uzależnienie elektroenergetyki od sektora węglowego i jego kondycji oraz cen węgla jako podstawowego paliwa (ceny, dostawy itd.),
 - duże obciążenie dla środowiska,
- niewielka liczba transgranicznych linii przesyłowych;
- niski udział wymiany międzynarodowej w handlu energią elektryczną;
- scentralizowana organizacja i zarządzanie sektorem;
- brak konkurencyjnego rynku energii i urzędowe ceny energii;

Na problemy sektora nakładały się jeszcze specyficzne cechy przedsiębiorstw energetycznych, do których należały m.in.:

- ogromne przerosty zatrudnienia;
- nadmiernie rozbudowana sfera administracyjna, socjalna oraz usługowa;
- wysokie koszty działalności zakładów energetycznych i brak presji na ich obniżkę;
- niska efektywność działalności zakładów energetycznych;
- odziedziczona po poprzednim systemie specyficzna mentalność pracowników⁶;
- skomplikowane, „głębokie” struktury organizacyjne przedsiębiorstw.

⁴ Miejsce restrukturyzacji w ramach polityki gospodarczej państwa szczegółowo prezentuje Bogusław Pełka (1998, s. 8).

⁵ Zgodnie z opisem w Polskiej Klasyfikacji Działalności obecnie elektroenergetykę zalicza się do grupy: 35.1 sekcji D działu 35 tj.: „Wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucja i handel energią elektryczną”.

⁶ Ciekawą analizę tzw. *homo sovieticus* przedstawiono w książce Marka Kosewskiego, Krystyny Ryczaj-Marchewczyk, Ludmiły Zach i Ryszarda Zacha (2006).

3. Cele polityki państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego

Trudna sytuacja sektora elektroenergetycznego wymagała szybkich i zdecydowanych działań. Konieczność jego restrukturyzacji nałożyła się na szeroko pojęte zmiany ustrojowe oraz gruntowne przekształcenia w innych sektorach gospodarki i gałęziach przemysłu. Ze względu na strategiczny charakter energetyki jej restrukturyzacja stanowiła istotny element przemian ustrojowych i musiała być wkomponowana w pakiet działań stabilizujących gospodarkę. Szczególną rolę odgrywała w tych przemianach cena energii elektrycznej oraz gwarancja zaspokojenia popytu na nią. Jej cena wpływa bowiem w dużym stopniu m.in. na ceny dóbr przemysłowych i konsumpcyjnych, rentowność przedsiębiorstw pozostałych dziedzin gospodarki, poziom życia gospodarstw domowych czy wreszcie ogólnie na konkurencyjność gospodarki.

Rosnące koszty energii potęgują społeczne niezadowolenie, są dla gospodarki istotnym czynnikiem inflacyjnym, a deficyt energii stanowi duże zagrożenie dla kondycji finansowej przedsiębiorstw, których produkcja jest uzależniona od jej dostarczenia. Z tych i innych przyczyn cena energii jest tak istotnym elementem bezpieczeństwa energetycznego kraju. Szczęśliwym trafem, zmniejszenie zużycia energii elektrycznej na początku lat dziewięćdziesiątych, spowodowane ograniczeniem produkcji w wielu energochłonnych gałęziach przemysłu, pozytywnie wpłynęło na kondycję – często eksploatowanych ponad miarę⁷ – polskich elektrowni i odsunęło w czasie groźbę deficytu energii oraz dało rządzącym czas na rozpoczęcie reformy sektora elektroenergetycznego.

W złożonych warunkach transformacji należało jednak dostosować koncepcję i cele reformy sektora elektroenergetycznego do priorytetów polityki transformacyjnej oraz tworzonej właśnie ogólnej strategii społeczno-gospodarczej kraju. Priorytetowe z punktu widzenia trans-

formacji ustrojowej były prywatyzacja przedsiębiorstw i osiągnięcie związanych z nią celów oraz doprowadzenie do urynkwienia cen i konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami. Z kolei do głównych celów strategii społeczno-gospodarczej kraju należały (Brzóska 1997, s. 143, 144):

- zapewnienie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w sposób trwały;
- obniżenie kosztów społecznych reformy i poprawa warunków życia społeczeństwa;
- podniesienie konkurencyjności Polski na rynku międzynarodowym;
- integracja ze strukturami Unii Europejskiej;
- stabilizacja makroekonomiczna i systemowa.

Powyższym celom musiała zostać podporządkowana nowa polityka energetyczna, której założenia opublikowano już w 1990 r. w dokumencie *Założenia polityki energetycznej Polski na lata 1990–2010*, a następnie powtórzone w zaktualizowanej wersji z 1995 r. (*Założenia polityki...* 1995). Celem strategicznym polityki energetycznej państwa sformułowanym w *Założeniach...* było zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego kraju. Pojęcie to definiowano jako jednoczesne spełnienie trzech wspomnianych już w niniejszym artykule warunków⁸.

Bezpieczeństwo dostaw energii było szczególnie ważne z punktu widzenia pogarszającego się stanu urządzeń energetycznych. W takiej sytuacji dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju konieczne stało się (Skoczylas, Nowysz 1999, s. 207):

- odtworzenie majątku produkcyjnego poprzez modernizację istniejących źródeł mocy i zastąpienie starych bloków wytwórczych nowymi;
- budowa nowych mocy produkcyjnych z uwzględnieniem dywersyfikacji źródeł energii i ostrzejszych przepisów dotyczących ochrony środowiska naturalnego;
- modernizacja i rozbudowa sieci elektroenergetycznych.

Konieczność dużych inwestycji wydawała się szczególnie istotna w związku z prognozami zapotrzebowania na energię elektryczną, które po jego spadku wynikającym głównie ze zmniejszenia produkcji przemysłowej i kryzysie najbardziej energochłonnych gałęzi przemysłu, wiesz-

⁷ W 1985 r. wskaźnik natężenia eksploatacji elektrowni wynosił 4,75 mld kWh/1000 MW mocy zainstalowanej, a według ekspertów wartość wskaźnika produkcji powyżej 5 mld jest granicą katastrofy; zob. Olszewski 1990, s. 110.

⁸ Zob. s. 21 i przypis 2.

czyły jego duży wzrost towarzyszący rosnącemu PKB.

Warunek, jakim było utrzymanie uzasadnionych społecznie cen energii, oznaczał w praktyce takie kształtowanie polityki, w której ceny energii wynikałyby z konkurencyjnych mechanizmów rynkowych lub z regulacji przez niezależny organ rynkowy w celu zapewnienia równowagi interesów odbiorców i dostawców energii. Spełnienie tego warunku wymagało głębokich zmian prawnych i instytucjonalnych z jednej strony oraz zwiększenia efektywności przedsiębiorstw energetycznych – z drugiej. Zmiany te miały brać pod uwagę specyfikę sektora elektroenergetycznego jako sieciowego, w którym część podsektorów ma charakter monopolu naturalnego. Chodziło zatem o wprowadzenie zasad rynkowych i konkurencji tam, gdzie jest to możliwe, a więc przede wszystkim w podsektorze wytwarzania, oraz o wyodrębnienie podsektorów o charakterze monopolu naturalnego, tj. przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej i skuteczną ich regulację (szerzej: Szablewski 1995, s. 75, 76).

Ostatnim warunkiem szeroko rozumianego bezpieczeństwa energetycznego była minimalizacja szkodliwego oddziaływania energetyki na środowisko. Miało to szczególne znaczenie w sytuacji specyfiki elektroenergetyki w Polsce, z dużym, ponad dziewięćdziesięcioprocentowym, udziałem paliwa węglowego, przestarzałym instalacjami wychwytyjącymi zanieczyszczenia lub ich brakiem oraz znacznej koncentracji produkcji energii z węgla wynikającej z lokalizacji elektrowni w pobliżu zagłębi węglowych⁹. Było to – podobnie jak w przypadku budowy nowych mocy – ogromnym wyzwaniem inwestycyjnym związanym z koniecznością zakupu odpowiednich instalacji „ekologicznych” czy też zwiększaniem sprawności spalania paliwa węglowego.

Jednoczesna realizacja powyższych trzech warunków miała, jak już powiedziano, doprowadzić do spełnienia celu głównego, a więc bezpieczeństwa energetycznego kraju. Cel ten oraz poszczególne warunki jego osiągnięcia zamierzano

realizować m.in. poprzez następujące cele cząstkowe¹⁰:

- komercjalizację i prywatyzację elektroenergetyki;
- promowanie struktur organizacyjnych w poszczególnych branżach zapewniających rozwój gospodarki rynkowej, w szczególności konkurencji;
- restrukturyzację operacyjną (wyłączenie działalności pozaenergetycznej, rozwój służb obsługi klienta i marketingu) zmierzającą do wzrostu efektywności przedsiębiorstw;
- restrukturyzację techniczną (poprawę stanu technicznego, zwłaszcza w zakresie średnich i wysokich napięć, kontrolę i obniżkę kosztów, poprawę stanu ekologicznego i bezpieczeństwa);
- restrukturyzację rynku energii elektrycznej;
- kontrolę cen energii przez organy regulacji na zasadzie zrównoważenia interesów właścicieli przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców;
- poddanie przedsiębiorstw energetycznych działających na rynku konkurencyjnym kontroli antymonopolowej;
- osiągnięcie standardów ekologicznych na poziomie UE.

Szczególnego omówienia wymaga cel – prywatyzacja elektroenergetyki. Od początku reform przypisywano jej bardzo duże znaczenie wynikające zarówno z ogólnej polityki transformacyjnej, jak i z szerokiego spektrum efektów, jakie miała przynieść w sektorze elektroenergetycznym. Przede wszystkim uważano, że prywatyzacja przedsiębiorstw w istotny sposób wpływa na sprawność działania i efektywność mechanizmów rynkowych oraz jest niezbędnym warunkiem przeprowadzenia dogłębnej, skutecznej restrukturyzacji. Proces ten miał bowiem umożliwić ukształtowanie właściwego podejścia do restrukturyzacji, opartego na kryteriach efektywnościowych i uwzględniającego twarde ograniczenia finansowe. To szczególnie istotne ze względu na fakt, że przemysł ten działał do-

⁹ Do tych wyzwań w ciągu kilkunastu lat dołączyła potrzeba drastycznego ograniczenia emisji CO₂ w myśl uzgodnień kolejnych szczytów klimatycznych (Poznań, Kopenhaga).

¹⁰ Zob. *Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacji majątku państwowego. Raport uzupełniający*, Zespół ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa, czerwiec 1997, s. 55; Komunikat po Posiedzeniu Rady Ministrów z 17 października 1995 r., Centrum Informacyjne Rządu, www.premier.gov.pl

tychczas w otoczeniu nierynkowym, a zatem nie istniały przesłanki umożliwiające wykształcenie się postaw komercyjnych (Szablewski 1995, s. 72). Dodatkowo proces ten miał zabezpieczyć (zwłaszcza poprzez sprzedaż strategicznym inwestorom zagranicznym i krajowym) środki finansowe na restrukturyzację, na którą – jak uważano – przy utrzymaniu państwowej formy własności pozyskanie kapitału jest praktycznie niemożliwe¹¹.

Jak można zauważyć nawet po wstępnej analizie dokumentów z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych, realizacja celu głównego – bezpieczeństwa energetycznego – oraz związanych z nim warunków wymagała osiągnięcia wielu celów szczegółowych dotyczących zarówno kształtowania polityki, jak i realizacji działań na poziomach makro-, mezo-, a także mikroekonomicznym. Reforma elektroenergetyki musiała bowiem, jak już powiedziano, wynikać z przyjętej polityki gospodarczej i przemysłowej i być w nią wkomponowana, a także podporządkowana głównym zamierzeniom polityki energetycznej, a w jej ramach – programom restrukturyzacji sektorowej dotyczącej zarówno rynku i jego regulacji, jak i struktury organizacyjnej sektora. Ponadto zmianom tym miały towarzyszyć specyficzne dla „sektora o szczególnym znaczeniu dla państwa” zmiany strukturalno-własnościowe dotyczące traktowanych odmiennie podsektorów oraz poszczególnych przedsiębiorstw i ich zgrupowań. Wreszcie zmiany musiały dotknąć najniższego szczebla kształtowania polityki gospodarczej (zob. Pełka 1998, s. 8), a więc samych przedsiębiorstw, które powinny zainicjować gruntowne procesy restrukturyzacji wewnętrznej lub im się poddać.

4. Realizacja zmian strukturalno-własnościowych w sektorze elektroenergetycznym i ich efekty dla bezpieczeństwa energetycznego Polski

4.1. Zmiany struktury sektora elektroenergetycznego

Pod koniec lat osiemdziesiątych sektor elektroenergetyczny był bardzo silnie zmonopolizowany. Wszystkie zakłady energetyczne, elektrownie i elektrociepłownie, kopalnie węgla brunatnego oraz ponad 50 przedsiębiorstw usługowych (w tym zakłady remontowe, wykonawstwa sieci, projektowe, pomiarowo-badawcze, budowlane, naukowe, informatyczne itd.) zrzeszała Wspólnota Energetyki i Węgla Brunatnego. W jej ramach do końca 1989 r. działało pięć Okręgów Energetycznych – o statusie państwowych przedsiębiorstw wielozakładowych. W skład tych pionowo zintegrowanych okręgów wchodziło od kilku do kilkunastu zakładów wytwórczych, dystrybucyjnych oraz o charakterze pomocniczym działających na określonym obszarze (szerzej: Kłysz 1999, s. 24). Wynik ekonomiczny przedsiębiorstwa obliczany był na szczeblu okręgu, co w zasadzie wykluczało możliwość ekonomicznej oceny funkcjonowania poszczególnych zakładów.

Główny cel reformy energetyki stanowiła dekoncentracja sektora, demonopolizacja i stworzenie konkurencyjnego rynku energii. Usamodzielnienie i uniezależnienie przedsiębiorstw miało je zmusić do poddania się rygorom gospodarki rynkowej i funkcjonowania na konkurencyjnym rynku. Do pierwszych odgórnych działań podjętych w związku z reformą sektora należała likwidacja Okręgów Energetycznych i przekształcenie działających w ich ramach zakładów w samodzielne przedsiębiorstwa państwowe, a następnie likwidacja w 1990 r. Wspólnoty Węgla Brunatnego i Energetyki¹². Działania te umożliwiły demonopolizację oraz formalną dekoncentrację elek-

¹¹ Szerzej: *Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacji majątku państwowego. Raport...*, op. cit, s. 7.

¹² Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 14, poz. 89).

troenergetyki. Likwidacja szczebli pośrednich oraz organizacyjne rozdzielanie trzech faz: wytwarzania, przesyłu i dystrybucji (33 zakłady energetyczne) umożliwiło (formalnie) pojawienie się konkurencji między producentami paliw i energii¹³.

Jednocześnie z likwidacją Wspólnoty Węgla Brunatnego i Energetyki minister przemysłu utworzył Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA – pierwszą polską spółkę Skarbu Państwa – która miała przejąć rolę ośrodka polityki sektorowej. W praktyce spółka ta oprócz monopolu w zakresie organizacji i zarządzania przesyłem energii dyktowała warunki jej hurtowego zakupu i sprzedaży. Powyższe decyzje ukształtowały na kolejne siedem lat strukturę organizacyjną sektora.

Działania podejmowane w kolejnych latach, wynikające ze zmieniających się często i w znaczącym stopniu – co do kierunków przekształceń – programów rządowych, można podzielić na kilka etapów:

I etap – komercjalizacja i początki prywatyzacji samodzielnych przedsiębiorstw.

II etap – prywatyzacja wytwarzania w oparciu o inwestora branżowego¹⁴ i konsolidacja pozioma spółek dystrybucyjnych.

III etap – *unbundling* – prawne rozdzielanie rodzajów działalności energetycznej.

IV etap – konsolidacja pionowa – utworzenie czterech pionowo zintegrowanych koncernów (Enea, Tauron, Energa, PGE) – rekoncepcja¹⁵.

V etap – konsolidacja wewnętrzna w ramach linii biznesowych (szerzej: Kłysz, Szymba 2009, s. 459–470), prywatyzacja w oparciu o rynek kapitałowy skonsolidowanych grup.

Nie omawiając szczegółowo każdego z tych etapów – jego celów, podstaw prawnych i założeń realizacji, należy podkreślić, że założenia reformy w ciągu 20 lat zostały odwrócone niemal

o 180 stopni¹⁶. Od początku większość raportów podkreślało ogromną wagę zapewnienia konkurencji na rynku energii jako warunku koniecznego dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze ekonomicznym. Dla osiągnięcia tego celu niezbędne było, oprócz powołania instytucji rynku energii wraz z jego regulacją, stworzenie odpowiednio zróżnicowanej struktury podmiotowej tego rynku dającej szansę zaistnienia wolnego handlu. W obecnym kształcie sektor elektroenergetyczny jest znów wysoce skoncentrowany, zarówno pod względem mocy, jak i produkcji i sprzedaży energii elektrycznej (wskaźnik HHI¹⁷ dla energii wprowadzonej do sieci wyniósł w 2011 r. 2098 (szerzej: *Sprawozdanie z działalności...* 2012, s. 24) – co oznacza wysoki stopień koncentracji. Wiele niekorzystnych zjawisk sprawiło, że z monopolu struktura sektora wróciła do oligopolu z dominacją jednego podmiotu (PGE – 37% udziału w produkcji energii elektrycznej). Szczęściem, w początkowej fazie prywatyzacji udało się sprzedać kilka przedsiębiorstw energetycznych z podsektora wytwarzania i dystrybucji, przez co nie zostały one objęte programami konsolidacji. Istnienie tych przedsiębiorstw z jednej strony łagodzi stopień koncentracji i wprowadza choć częściowo mechanizmy konkurencyjne na rynku energii, a z drugiej – pozwala zweryfikować efektywność funkcjonowania czterech skonsolidowanych grup poprzez proste porównania ich podstawowych wskaźników ekonomicznych. Niestety, porównanie to nie wypada dla „wielkiej czwórki” korzystnie.

Reasumując, dokonane w wyniku reformy zmiany w strukturze podmiotowej sektora elektroenergetycznego okazały się niekorzystne dla rozwoju konkurencyjnego rynku energii będące-

¹³ Przeciwnicy dekoncentracji twierdzą, że scentralizowany system był wydajniejszy, gdyż m.in. wprowadzał do sieci elektrownie i bloki w sekwencji od najtańszych do najdroższych (szerzej: Szpilewicz 1995, s. 31–33).

¹⁴ Opisy kulisy prywatyzacji przedsiębiorstw wytwórczych: Kosewski et al. 2006; Ruszkowski, Wójtowicz 2009.

¹⁵ Takie działanie miało niejako odwzorowywać tendencje światowe. Szerzej: Kolegowiec, Szymba 2012, s. 37–50.

¹⁶ Wiele krytycznych uwag dotyczących kierunków zmian w sektorze energetycznym wyrażanych przez uznanych ekspertów zgromadził i zaprezentował Piotr Markurk (2008, s. 90–92).

¹⁷ Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) liczony jest jako suma kwadratów indywidualnych udziałów w rynku wszystkich przedsiębiorstw tworzących daną gałąź: HHI > 5000 – koncentracja bardzo wysoka; HHI od 1800 do 5000 – koncentracja wysoka; HHI od 750 do 1800 – średnia; < 750 – niska. Zob.: *Metody szacowania...* 2009.

go jednym z elementów kształtowania bezpieczeństwa energetycznego.

4.2. Wpływ zmian struktury sektora na stan konkurencji na rynku energii oraz pozycję odbiorcy energii elektrycznej

Zmiany struktury sektora, a w szczególności konsolidacja – najpierw pozioma, a następnie pionowa – niesprywatyzowanych przedsiębiorstw energetycznych uderzyła znacząco w, i tak raczkujący, rynek energii elektrycznej. Pomimo likwidacji kontraktów długoterminowych (KDT)¹⁸, które na dekadę zamroziły rynek energii, od momentu konsolidacji większość transakcji wynikało z umów dwustronnych z dominującą rolą tych zawieranych w ramach grupy kapitałowej. W 2010 r. prawie $\frac{3}{4}$ energii elektrycznej wytworzonej przez producentów zostało sprzedane do spółek obrotu (SO) w ramach własnych grup kapitałowych. Na giełdzie energii – a więc w wolnym obrocie – sprzedano jej tylko 4%. Pozytywnym „regulatorem” rynku była Grupa PGE, która produkuje znacznie więcej, niż jest w stanie sprzedać odbiorcom finalnym w ramach własnych SO. Zagrożeniem dla tej sytuacji były zapowiedzi kolejnej konsolidacji – przejścia Energii przez PGE, które na szczęście zostało zablokowane przez zdecydowany sprzeciw UOKiK. Sytuacja zablokowania rynku przez dwustronne kontrakty w ramach grupy pozwalające na większe lub mniejsze manipulacje cenowe znów, podobnie jak wcześniej KDT-y, zahamowałyby rozwój konkurencji, gdyby nie zapisy nowelizacji Prawa energetycznego¹⁹ z 2010 r., które nałożyły na producentów energii obowiązek sprzedaży jej części poprzez

giełdę. Realizacja tego wymogu sprawiła, że w 2011 r. prawie 60% energii oferowanej przez wytwórców było sprzedawane w ten właśnie sposób. Spółki obrotu, które jeszcze w 2010 r. 60% sprzedawanej przez siebie energii kupowały w ramach grupy, w 2011 r. pozyskiwały z tego źródła już tylko 37%.

Reasumując, choć struktura podmiotowa rynku po konsolidacji jest niekorzystna dla rozwoju konkurencji, to odpowiednia regulacja okazała się skutecznym rozwiązaniem dla pobudzenia mechanizmów rynkowych.

Jeśli chodzi o pozycję odbiorcy na rynku energii, to można uznać, że obecnie jest ona znacznie lepsza niż jeszcze na początku reformy sektora. Większość z korzystnych uregulowań prawnych było wynikiem dostosowywania polskiego ustawodawstwa do norm unijnych. Stąd choćby wprowadzenie i stopniowe upowszechnianie zasady TPA (dostępu stron trzecich do sieci), która w obecnym kształcie – od lipca 2007 r. – pozwala każdemu odbiorcy na wybór sprzedawcy energii i zobowiązuje lokalnego dystrybutora – operatora systemu dystrybucyjnego – do jej dostarczenia. W praktyce, choć z prawa do zmiany sprzedawcy korzysta z roku na rok coraz więcej odbiorców (w 2011 r. ich liczba wzrosła z 8 do 37 tys., a ilość sprzedanej energii – z 25 do 34 TWh), to dostępność do konkurencyjnych ofert – dla odbiorców indywidualnych (a więc wciąż na rynku regulowanym) jest dość ograniczona. Szansą na niższe rachunki są zakupy grupowe, z których korzystają zwykle firmy sieciowe czy samorządy (np. Krakowska Grupa Zakupowa).

4.3. Restrukturyzacja operacyjna przedsiębiorstw jako droga do zwiększenia efektywności ich funkcjonowania

Podstawowym zadaniem operacyjnym zmierzającym do zwiększenia efektywności całego sektora było poddanie przedsiębiorstw energetycznych rygorom gospodarki rynkowej, a co za tym idzie – do postawienia na maksymalizację zysku. Maksymalizacja ta w sytuacji tymczasowo regulowanych cen miała się odbywać na drodze drastycznej redukcji kosztów działalności. Na jej wysokie koszty wpływały m.in., omówione już wyżej, przerosty zatrudnienia czy nadmier-

¹⁸ Kontrakty długoterminowe na zakup mocy i energii elektrycznej zawierane w latach 1994–1998 pomiędzy wytwórcami a Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi SA, będące zabezpieczeniem zaciąganych przez wytwórców kredytów inwestycyjnych. Gwarantowały one wytwórcom możliwość sprzedaży wyprodukowanej energii po stałych, wynegocjowanych w oparciu o często zawyżone koszty produkcji, cenach. W szczytowym punkcie ich obowiązywania wiązały 75% wolumenu energii elektrycznej.

¹⁹ Art. 49a Ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. 1997 r. Nr 54, poz. 348 z późn. zm.).

nie rozbudowana sfera administracyjna, socjalna oraz usługowa, ale większym problemem był brak motywacji bądź też presji, by je ograniczyć.

Pierwsze lata po komercjalizacji to dla przedsiębiorstw okres tzw. płytkiej restrukturyzacji, w wyniku której usunięto rażące i oczywiste bariery osiągania opłacalności działalności statutowej, m.in. poprzez:

- wyłączenia działalności niezwiązanej – poza energetycznej;
- likwidację i sprzedaż bądź przekazanie zbędnego majątku;
- tworzenie służb obsługi klientów i marketingu;
- poprawę stanu technicznego urządzeń elektroenergetycznych;
- wprowadzenie mechanizmów kontroli kosztów.

Początkowy entuzjazm związany z traktowaniem okresu po komercjalizacji jako przygotowania do prywatyzacji szybko jednak ustał. Coraz silniej zaczęły natomiast narastać postawy roszczeniowe pracowników. Brak konkurencji na rynku energii utrzymywał także marazm w zakresie dalszej redukcji kosztów. Kolejną dekadę można w tym zakresie uznać za straconą. Przedsiębiorstwa – szczególnie dystrybucyjne – zaczęły dążyć bardziej do zachowania *status quo* niż do rzeczywistej restrukturyzacji. Wyjątkiem były tu podmioty sprywatyzowane, które w porównaniu ze swoimi państwowymi odpowiednikami zrobiły ogromne postępy. Przykładem może być choćby Elektrownia Połaniec, która w ciągu kilku lat zredukowała zatrudnienie z niespełna 2500 do około 500 pracowników przy zachowaniu pełnej operacyjności. W tym samym czasie wskaźnik rentowności brutto wzrósł z ponad 2,5 do 29% (w 2011 r. – 19%). Podobne wyniki osiągnęła, sprzedana na początku 2000 r. szwedzkiemu koncernowi Vattenfall, Spółka Elektrociepłowni Warszawskie, w której zatrudnienie zredukowano z prawie 4500 do ponad 1100 pracowników, osiągając w 2005 r. po kilku trudnych latach restrukturyzacji rentowność na poziomie 20%²⁰. Podobne sukcesy odnotował Vattenfall przy restrukturyzacji jednej z dwóch sprywatyzowanych spółek dystrybucyjnych GZE.

²⁰ Obliczenia własne na podstawie raportów finansowych spółek.

Niestety, żadna ze spółek niesprywatyzowanych nie może się pochwalić takimi efektami. Przerosty zatrudnienia w wielu podmiotach działających w strukturach polskich koncernów energetycznych szacowane są nawet na 50%. Nagminnym działaniem jest ukrywanie nadmiernego zatrudnienia poprzez tworzenie kolejnych szczebli spółek zależnych. W sytuacji dotychczasowego braku restrukturyzacji lub jej pozorowania głównym pytaniem na następne lata jest to, w jakim stopniu częściowa prywatyzacja koncernów przez GPW może wpłynąć na zwiększenie ich efektywności – osiągnięte poprzez obniżkę kosztów, a nie wzrost cen energii.

Podsumowując, restrukturyzacja operacyjna w przedsiębiorstwach energetycznych była podejmowana, ale miała bardzo powierzchowny charakter. W zakresie redukcji kosztów w przedsiębiorstwach niesprywatyzowanych wciąż tkwią ogromne rezerwy efektywności. Tymczasem w ostatnich latach można odnotować wzrost rentowności wszystkich przedsiębiorstw energetycznych. Niestety, jest on związany w zasadzie jedynie ze stroną przychodową – a więc wzrostem przychodów ze sprzedaży energii, a nie redukcją kosztów. Wynika on zresztą, w dużej części, z podnoszenia cen energii, a to z kolei stoi w sprzeczności z pojmowanym przez pryzmat odbiorcy bezpieczeństwem energetycznym. Można stwierdzić, że związane z zapewnieniem BE cele, jakimi miały być wsparte gruntowną restrukturyzacją redukcja kosztów i wzrost efektywności przedsiębiorstw energetycznych, nie zostały osiągnięte (dotyczy spółek Skarbu Państwa).

4.4. Ceny jako pochodna konkurencji i efektywności przedsiębiorstw

Gruntowna restrukturyzacja przedsiębiorstw energetycznych i utrzymywanie dyscypliny kosztowej miało pozwolić im nie tylko na przetrwanie, lecz i na rozwój. Dla bezpieczeństwa energetycznego wysoka efektywność uczestników rynku miała w połączeniu z konkurencją zapewnić kształtowanie się cen na odpowiednim poziomie będącym efektem gry rynkowej wytwórców i sprzedawców energii oraz odbiorców. Niestety, brak rzeczywistej konkurencji oraz zaniechanie restrukturyzacji u większości uczest-

ników rynku powodują, że ceny energii wciąż rosną i to w sytuacji, gdy koszty jej wytwarzania ze źródeł konwencjonalnych w najbliższych latach także będą wzrastać w związku z koniecznością zakupu pozwoleń na emisję CO₂ oraz ponoszenia kosztów inwestycyjnych. Tymczasem Polska była w 2011 r. na piątym miejscu w Unii Europejskiej jeśli chodzi o wysokość cen energii elektrycznej²¹.

Do spowolnienia wzrostu ceny, a w niektórych przypadkach do jej spadków, doprowadziło na szczęście wprowadzenie obowiązku sprzedaży części energii poprzez giełdę. Można zatem stwierdzić, że w sytuacji ułomności rynku tylko skuteczna regulacja może pomóc w ograniczeniu wykorzystywania dominującej pozycji przez wytwórców energii. Podobnie wygląda sytuacja w sektorze dystrybucji – konieczność zatwierdzania taryf przez prezesa URE była, jak do tej pory, skutecznym sposobem na hamowanie podwyżek cen przez naturalnych monopolistów. Niestety, mechanizm zatwierdzania taryf polegający na przedstawianiu przez przedsiębiorstwa tzw. kosztów uzasadnionych nie jest doskonały. Te, zamiast redukcją kosztów, są zajęte ich uzasadnianiem. Przykład takich nieuzasadnionych cen podaje w wywiadzie prof. Krzysztof Żmijewski – jeden z koncernów obciążył swoją spółkę córkę, działającego „poza rynkiem” operatora systemu dystrybucyjnego, opłatą za usługi PR w kwocie ponad 3,5 mln zł miesięcznie, a ten przyjął ów wydatek w poczet kosztów uzasadnionych, co zostało przez prezesa URE uznane, gdyż nie ma on faktycznie możliwości tak głębokiej analizy struktury kosztów OSD. Taka sytuacja pozwala na ogromne marnotrawstwo, które w firmie naprawdę zainteresowanej oszczędnościami byłoby niedopuszczalne.

Ułomność nadzoru właścicielskiego i brak rzeczywistej walki konkurencyjnej pozwala na bezkarne utrzymywanie niegospodarności, w wyniku czego ceny energii mogą utrzymywać się na wysokim poziomie, co stoi w sprzeczności ze zdefiniowanymi wcześniej podstawowymi warunkami zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności gospodarki.

4.5. Inwestycje gwarantujące bezpieczeństwo dostaw energii jako efekt zwiększonego potencjału inwestycyjnego

Opracowywane jeszcze na początku pierwszej dekady XXI w. niezależne ekspertyzy dotyczące pożądanej struktury podmiotowej sektora energetycznego zawierały jasny przekaz – dla zapewnienia konkurencji na rynku energii konieczny jest podział sektora na kilka grup wytwórców, z zastrzeżeniem, że nie będą się łączyć największe elektrownie, co doprowadziłoby do dominacji takich podmiotów. Zmiany w sektorze poszły jednak w przeciwnym kierunku – połączyły się właśnie te elektrownie, które miały tworzyć mniejsze grupy.

Ten kierunek zmian nie został wybrany przypadkiem – wynikające z różnych przyczyn fiasco prywatyzacji i zastój w zakresie inwestycji w nowe moce, a także zmiany w układzie władzy państwowej, spowodowały wysunięcie się na pierwsze miejsce postulatu dotyczącego konieczności stworzenia podmiotów „zdolnych do konkurencji na rynku europejskim” oraz „posiadających potencjał do odbudowy mocy wytwórczych”. Konieczność nowych inwestycji legła więc u podstaw rekoncentracji sektora. Należy przyznać, że w wyniku koncentracji potencjał ten rzeczywiście został wzmocniony, a to głównie za sprawą: kumulacji nadwyżki finansowej, zwiększonych możliwości zadłużenia i kredytowania inwestycji, możliwości zastosowania narzędzi, takich jak choćby *cashpooling* itp. W wyniku konsolidacji nowo powstałe grupy kapitałowe rozpoczęły zakrojone na szeroką skalę planowanie nowych inwestycji. Dziś już wiemy, że wiele z tych elektrowni nie powstanie; przedsiębiorstwa z własnej woli bądź inspirowane decyzją państwowego właściciela (Ostrołęka) zaczęły się wycofywać z wcześniej uznawanych za strategiczne decyzji. Proces inwestycyjny pozostałych mocy wytwórczych jest w większości na etapie przetargu i wylaniania wykonawców.

Prawdopodobnie powstaną cztery elektrownie węglowe oraz cztery mniejsze, gazowe. Należałoby się zastanowić, czy dla osiągnięcia tego celu konieczna była tak silna ponowna koncentracja. Czy na ołtarzu dynamizowania procesu inwestycyjnego nie złożono prawdziwej konkurencji na rynku energii. W tym samym

²¹ Według danych Eurostatu, bez podatków w przeliczeniu na paritet siły nabywczej.

czasie decyzję o budowie podjęła choćby firma Jana Kulczyka, która wzniesie na Pomorzu Elektrownię Północ. Skoro do nowych inwestycji okazały się zdolne także mniejsze grupy kapitałowe, takie jak Energa czy Enea, to dla czego stworzono na rynku taką nierównowagę w postaci dominacji PGE. Dodatkowo, jak pokazują przykłady z Polski i ze świata, przy planowaniu dużych inwestycji coraz częściej tworzone są konsorcja paru dużych firm z jednej lub kilku branż (polski program atomowy – PGE, Tauron, KGHM; Elektrownia Stalowa Wola Tauron, PGNiG, amerykański Duke Energy wraz z francuską Arewą utworzyły spółkę *joint-venture* do budowy w Stanach Zjednoczonych 13 elektrowni na biomasę itp.). Nie jest więc konieczne, aby za dużą inwestycją stał jeden wielki koncern.

Konkludując, wysoka koncentracja może być istotnym czynnikiem, ale nie jest warunkiem koniecznym intensyfikacji inwestycji w infrastrukturę energetyczną. Nowe – potencjalne – inwestycje zostały okupione wstrzymaniem trudnych procesów restrukturyzacji i ograniczeniem konkurencji na rynku energii.

5. Efekty i uwarunkowania realizacji procesów przekształceń strukturalno-własnościowych sektora elektroenergetycznego – podsumowanie

Omawiając efekty i ewolucję kierunków przekształceń strukturalno-własnościowych sektora elektroenergetycznego, nie można zapominać o szczególnych uwarunkowaniach tego procesu. Wiele z nich miało charakter obiektywny, jednak na kierunki, tempo i skuteczność przekształceń wpływało także sporo innych, nieformalnych czynników. Do ważnych uwarunkowań kształtowania i realizacji polityki energetycznej oraz reformy elektroenergetyki należały m.in.:

- „brak silnego lobby konsumenckiego energii, w obliczu potężnego lobby producenckiego”²²;

- brak silnego i skutecznego nadzoru właścicielskiego, a z drugiej strony – szczegółowych zapisów dotyczących planowanych działań w ramach restrukturyzacji wewnętrznej w programach rządowych²³;
- spory kompetencyjne ministra gospodarki i ministra Skarbu Państwa²⁴;
- ignorowanie silnych sygnałów o nieprawidłowościach przy realizacji reformy, formułowanych przez NIK, URE i inne instytucje;
- uleganie naciskom branżowym oraz wzmocnienie ich siły poprzez stworzenie im platformy integracji;
- brak spójnej polityki energetycznej, której głównym celem byłaby efektywność ekonomiczna całej gospodarki²⁵;
- brak jasnego doprecyzowania wagi poszczególnych celów realizacji PE i ich hierarchii²⁶ (np.: cena energii i konkurencyjność rynku miały być jednymi z priorytetów, tymczasem „zwyciężyły” inne cele związane z zachowaniem bezpieczeństwa dostaw energii);
- realizowanie celów sprzecznych z przyjętymi w strategiach i programach²⁷;

²³ Zob.:Opinia SEP do opracowania „Program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego” 01.2003 r., Stowarzyszenie Elektryków Polskich, http://www.sep.com.pl/opracowania/opinie_opr_prog_elektroenerg.htm [dostęp: 1.10.2012].

²⁴ Faktem było, że np. „Minister właściwy ds. gospodarki nie miał wpływu na działania prywatyzacyjne i restrukturyzacyjne, stanowiące istotną część polityki energetycznej państwa [za którą odpowiadał], pozostające we właściwości Ministra Skarbu Państwa”; szerzej: NIK 2004.

²⁵ Szerzej wraz z analizą przyczyn zjawisko to przedstawiono w: Bartodziej, Tomaszewski 2009, s. 37–39; Dobroczyńska, Juchniewicz 2009, s. 12, 13.

²⁶ Przypadek KDT-ów stanowi jeden z przykładów niespójności form, ścieżek i narzędzi realizacji omówionych wcześniej celów reformy elektroenergetyki. Ulegając wytwórcom i osiągając cel związany z ochroną środowiska, narażono na szwank osiągnięcie celu, jakim miało być wprowadzenie konkurencyjnego rynku energii, oraz zaburzone mechanizm kształtowania się cen. Dysponując dzisiejszą wiedzą, można by także wytknąć realizatorom KDT-ów, że zamiast na ekologię nie postawili na zwiększenie efektywności wytwarzania, o ile bowiem przedsięwzięcia ekologiczne były i są współfinansowane przez Unię Europejską, o tyle te proefektywnościowe już nie.

²⁷ Bulwersującym przykładem tej hipokryzji była choćby sprawa nabrzmiewającego problemu przerostów za-

²² Wypowiedź prof. Żmijewskiego w: Lewandowska 2004; za: Makaruk 2008, s. 90.

- sprzeczności pomiędzy – rzekomo wynikającymi z siebie – dokumentami rządowymi (szerzej: NIK 2006, s. 18–24; zob. też: Dobroczyńska, Juchniewicz 2009 s. 12);
- bardzo długi proces legislacyjny, a co za tym idzie wyznaczanie nierealnych terminów realizacji programów rządowych (NIK 2006);
- częste zmiany personalne na stanowiskach ministrów w MSP i MG, brak ciągłości reform i konsekwencji w realizacji programów rządowych;
- upolitycznienie zarządzania spółkami energetycznymi;
- brak mechanizmu rozliczania odpowiedzialnych organów i urzędników za realizację programów rządowych oraz za nadzór właściwski.

Te i inne uwarunkowania miały niewątpliwie istotny wpływ na kierunki, ale przede wszystkim jakość reformy elektroenergetyki. Można dzisiaj mówić, że w ciągu 20 lat założenia reformy zostały odwrócone niemal o 180 stopni, a to głównie na skutek:

- ewolucji założeń dot. struktury podsektora wytwarzania – od rozdrobnienia do silnej koncentracji;
- ewolucji założeń dotyczących dystrybucji i obrotu – od rozdrobnienia do konsolidacji poziomej, rezygnacji z komunalizacji;
- ewolucji założeń dotyczących prywatyzacji – od szybkiej prywatyzacji źródeł systemowych przez inwestora branżowego do szybkiej prywatyzacji głównie elektrociepłowni, aż po administracyjną konsolidację pionową pozostałych podsektorów łącznie i częściową prywatyzację poprzez rynek kapitałowy.

trudnienia. „[...] Minister Skarbu Państwa nie wykonał, nałożonego przez Radę Ministrów w 'Ocenie realizacji i korekcie Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.' zadania i nie zobowiązał przedsiębiorstw energetycznych Skarbu Państwa do opracowania i wdrożenia trzyletnich programów redukcji nadmiernego zatrudnienia, ponadto wbrew zapisom ww. dokumentu, Minister Skarbu Państwa zobowiązał się w Porozumieniu z 29 maja 2003 r., podpisanym z przedstawicielami związków zawodowych, do zaniechania jego realizacji. W Porozumieniu, wbrew dokumentom rządowym, przyjęto, że 'nadrzędnym' celem restrukturyzacji elektroenergetyki będzie 'utrzymanie ilości miejsc pracy'” [...]. Szerzej: NIK 2006, s. 7, 20–24.

Jak przekonują niektórzy ekonomiści, wybór modelu konsolidacji jest wyborem między orientacją rynkowo-konkurencyjną a etatystyczno-protekcijną. Konsolidacja pionowa, według przyjętego modelu, prowadzi w tym drugim kierunku, a więc do dominacji na rynku kilku przedsiębiorstw zdolnych do wywierania nacisku także na politykę rządu, a w efekcie wcale nie przynosi zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, lecz raczej bezpieczeństwa korporacyjne (szerzej: Hausner 2008, s. 327). Wydaje się, że mimo utrzymania w okresie 20 lat przekształceń podobnych celów związanych z bezpieczeństwem energetycznym, ich znaczenie dla rządzących bardzo się zmieniło. Jeszcze na początku i w połowie lat dziewięćdziesiątych podkreślano ogromną wagę „społecznie akceptowalnych cen energii”, które miały wpływać na konkurencyjność gospodarki oraz dobrobyt obywateli. Podkreślano również, że w celu osiągnięcia tego zamierzenia konieczna jest, z jednej strony, wewnętrzna restrukturyzacja przedsiębiorstw energetycznych skierowana na zmniejszenie kosztów działalności oraz zwiększenie efektywności, a z drugiej – wprowadzenie konkurencyjnego rynku energii poprzez stworzenie sprzyjającej temu struktury sektora oraz odpowiednie zapisy prawa i bieżącą regulację. Wydaje się jednak, że w trakcie trwania reformy cel ten uległ znacznej dewaluacji. Na pierwsze miejsce wysunęło się formowanie i umacnianie podmiotów gospodarczych „zdolnych do konkurencji na rynku europejskim”. Takie podejście miało ogromny wpływ na kształtowanie struktury sektora oraz możliwość urzeczywistnienia konkurencji na rynku energii elektrycznej.

Podsumowując, do niewątpliwych sukcesów reformy energetyki, której szczegółów nie sposób było streścić w krótkim artykule, można zaliczyć m.in.:

- w zakresie przekształceń podmiotowych: demonopolizację, komercjalizację i częściową prywatyzację przedsiębiorstw oraz towarzyszące im procesy restrukturyzacji o różnej intensywności;
- w zakresie instytucjonalnym i prawnym: prawne rozdzielenie działalności energetycznej, stworzenie rynku energii elektrycznej i usług systemowych, pełne wprowadzenie zasady dostępu stron trzecich do sieci (TPA), skuteczną regulację rynku energii poprzez za-

pisy Prawa energetycznego oraz powołanie i działalność URE.

Niestety, część z tych pozytywnych działań i ich efektów jest i będzie w kolejnych latach w znacznym stopniu ograniczona przez duży stopień koncentracji w sektorze oraz upolitycznienie działalności największych przedsiębiorstw energetycznych w Polsce. Wysoka koncentracja ogranicza rozwój rynku energii, a upolitycznienie zarządzania koncernami energetycznymi, przy braku wystarczającej konkurencji, oddala te firmy od celu, jakim jest wzrost efektywności poprzez obniżkę kosztów.

W takiej sytuacji, dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego odbiorców energii wciąż konieczna jest znacząca regulacja rynku, gdyż na w pełni konkurencyjny rynek, na którym działać będą podmioty poszukujące wzrostu dochodów w ograniczeniu kosztów działalności, zamiast w podwyżkach cen energii, poprzez wykorzystywanie pozycji dominującej, przyjdzie jeszcze długo czekać.

Literatura

- Bartodziej G., Tomaszewski M. (2009). *Polityka energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne*. Racibórz: Wydawnictwo „Nowa Energia”.
- Błaszczak B., Cylwik A. (red.) (1999). *Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji*. Seria: Raporty CASE. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
- Bochniarz H., Krajewski S. (red.) (1997). *Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacji majątku państwowego. Wybór ekspertów*. Warszawa: Przedświt.
- Bojarski W. (2004). „Bezpieczeństwo energetyczne”, *Wokół Energetyki*, czerwiec.
- Borowiecki R. (red.) (1999). *Wyzwania rozwojowe a restrukturyzacja przedsiębiorstw*. Warszawa-Kraków: AE w Krakowie, CECIOS, TNOiK.
- Brzóska J. (1997). „Ocena programu restrukturyzacji elektroenergetyki”, w: H. Bochniarz, S. Krajewski (red.), *Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacji majątku państwowego. Wybór ekspertów*. Warszawa: Przedświt.
- Chochowski A., Krawiec F. (red.) (2008). *Zarządzanie w energetyce*. Warszawa: Difin.
- Daniluk A. (1999). „Demonopolizacja, restrukturyzacja i prywatyzacja sektora elektroenergetycznego w Polsce”, w: B. Błaszczak, A. Cylwik (red.), *Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji*. Seria: Raporty CASE. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L. (2003). „Polityka regulacyjna wobec energetyki”, w: J. Tomidajewicz (red.), *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo AE.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L. (2009). Bezpieczeństwo energetyczne Polski – kategoria autonomiczna czy komplementarna? *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Gilejko L. (red.) (2001). *Społeczne uwarunkowania i skutki restrukturyzacji sektorów strategicznych*. Warszawa: SGH.
- Gilejko L. (red.) (2006). *Aktorzy restrukturyzacji – trudne role i wybory*. Warszawa: SGH.
- Gospodarka i monopole energetyczne. Droga wyjścia z obecnej nieefektywności* (1995). Raport nr 4. Warszawa: Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kamiński J. (2009). „Metody szacowania siły rynkowej w sektorze energetycznym”, *Polityka Energetyczna*, t. 12, nr 2/2.
- Kłysz M. (1999). „Rynek energii elektrycznej w Polsce”, *Przegląd Organizacji*, nr 6.
- Kłysz M., Szymła W. (2009). „Strategie polskich grup energetycznych w budowaniu nowych struktur korporacyjnych”, w: R. Borowiecki, A. Jaki (red.), *Wyzwania dla zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*. Kraków: Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Kolegowicz K., Szymła W. (2012). „Intensywność i charakter procesów internacjonalizacji przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego w latach 2002–2011”, *Organizacja i Zarządzanie*, t. 4, nr 20.
- Kosewski M., Ryczaj-Marchewczyk K., Zach L., Zach R. (2006). *Od socjalizmu do normalności. Prywatyzacja Elektrociepłowni Warszawskich*. Warszawa: Vizja Press, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.
- Lewandowska M. (2004). „Administracyjna konsolidacja pionowa w elektroenergetyce. Nie po drodze do rynku energii”, *Nafta & Gaz Biznes*, grudzień.
- Luchter L., Adamus J. (1990). *Geografia Elektroenergetyki Polski*. Warszawa: PWE.
- Makaruk P. (2008). „Stan i kierunki postępującej transformacji polskiego sektora elektroenergetycznego

go”, w: A. Chochowski, F. Krawiec (red.), *Zarządzanie w energetyce*. Warszawa: Difin.

NIK (2004). *Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji STOEN*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

NIK (2006). *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

Olszewski Z. (1982). „Społeczny projekt reformy krajowego systemu elektroenergetycznego”, *Energetyka*, nr 2.

Pelka B. (1998). *Przemysł polski w perspektywie strategicznej: polityka przemysłowa, strategia rozwoju i restrukturyzacja*. Warszawa: Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ.

Pyka J. (red.) (2004). *Koncepcje i modele konsolidacji przedsiębiorstw w sektorze paliwowo-energetycznym*. Katowice: Wydawnictwo AE.

Ruszkowski A., Wójtowicz A. (red.) (2009). *Grupy interesów a prywatyzacja elektroenergetyki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacji majątku państwowego. Raport uzupełniający. Zespół ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa, czerwiec.

Skoczylas W., Nowysz J. (1999). „Kierunki, metody i bariery restrukturyzacji przedsiębiorstw wytwór-

czych elektroenergetyki polskiej”, w: R. Borowiecki (red.), *Wyzwania rozwojowe a restrukturyzacja przedsiębiorstw*. Warszawa-Kraków: AE w Krakowie, CECIOS, TNOiK.

Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2011 r. (2012). Warszawa: URE.

Szablewski A. (1995). „Przesłanki, kierunki i przebieg reform w energetyce polskiej”, w: *Gospodarka i monopole energetyczne. Droga wyjścia z obecnej nieefektywności*. Raport nr 4. Warszawa: Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów.

Szpilewicz A. (1995). „Strategia energetyczna”, w: *Gospodarka i monopole energetyczne. Droga wyjścia z obecnej nieefektywności*. Raport nr 4. Warszawa: Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów.

Tomidajewicz J. (red.) (2003). *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo AE.

Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r. (1995). Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 1995.

Zielona Księga: Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego (2000). COM(200)769 z 29.11.2000 r.

The effects of the restructuring of power sector companies in terms of maintaining the energy security in Poland after 1989

The article describes the progress, directions, and effects of structural and ownership transformations in the power sector in Poland in the past two decades, with a particular emphasis on their impact on energy security. In order to explain the objectives of the energy market reform, the paper introduces the concept and definition of energy security. The author characterizes the situation of the power sector at the beginning of the Polish political transformation, and the objectives of the government policy related to the reform. He uses the characteristics to present his own conclusions of the study on the effects of the reform in the power sector with regard to the condition of the Polish energy security, mainly from the point of view of energy consumers. The text closes with an analytical presentation of the main determinants of the structural transformation processes in the power sector in Poland, completing it with a short summary.

Keywords: energy security, restructuring, structural transformation, ownership transformation, electric power industry, consolidation.