

## **Zwalczanie konsolidacji jest wyrazem bezradności wobec szybkich zmian i nowych problemów w elektroenergetyce**

*Pan Prezes URE dr Mariusz Swora opublikował ostatnio na stronach internetowych URE swoje negatywne stanowisko dotyczące konsolidacji elektroenergetyki, która dokonana się rok temu.*

*Dziś próby walki z konsolidacją są wyrazem bezradności wobec szybkich zmian, jakie pojawiły się w elektroenergetyce. Nie ma takich sił politycznych w Polsce, które spowodowałyby cofnięcie konsolidacji, tym bardziej, że ma ona dużo więcej zalet niż wad. Szkoda na zwalczanie konsolidacji czasu. Lepiej zająć się wdrażaniem rynku.*

*Niestety w stanowisku Prezesa URE pojawiły się drobne nieścisłości, które pozwalam sobie poniżej sprostować.*

*W. Mielczarski*

### **Sprostowanie dotyczące komunikatu 6/2008 Prezesa URE w sprawie konsolidacji przedsiębiorstw energetycznych w sektorze elektroenergetycznym**

*Władysław Mielczarski*

współautor Programu dla elektroenergetyki w ramach którego dokonano konsolidacji

1. Wyjaśnienia w sprawie informacji umieszczonej w pkt.1 ww. komunikatu, że decyzje dotyczące konsolidacji „były podejmowane wbrew negatywnym opiniom Prezesa URE lub z ich pominięciem”.

W trakcie przygotowania Programu dla elektroenergetyki napływało bardzo dużo opinii i wniosków, i każdy z nich był analizowany pod kątem merytorycznym. Również Prezes URE zgłaszał szereg wniosków i wszystkie merytorycznie uzasadnione wnioski były uwzględniane, a wersje robocze Programu były w wielu miejscach zmieniane w celu uwzględnienia wniosków Prezesa URE. Dotyczyło to w szczególności oceny pracy URE i postulowanych uprawnień Prezesa URE.

Konsolidacja była dokładnie analizowana pod kątem wpływu na rynek energii elektrycznej. Dokonywane były symulacje siły rynkowej (*indeks HH*) oraz zakresu działania rynku – metodologia Unii Europejskiej tzw. *net position*. Wyniki tych symulacji były na bieżąco konsultowane z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który wydał opinię, że proponowana konsolidacja jest dopuszczalna i kiedy odpowiednie przedsiębiorstwa złożyły wnioski o zgodę na konsolidację, zgoda taka została przez UOKiK wydana. Nie muszę chyba tutaj wyjaśniać, że to UOKiK jest urzędem, który wydaje zgody na konsolidację i opinia tego urzędu była kluczowa przy tworzeniu Programu.

Przy analizie wniosków zgłaszanych do Programu nie miało znaczenia czy wniosek jest negatywny i kto zgłaszał dany wniosek. Wszystkie wnioski były analizowane wyłącznie pod kątem merytorycznym. Opinie Prezesa URE o negatywnym wpływie konsolidacji na rynek nie były merytorycznie uzasadnione. Prezes URE nigdy nie zakwestionował dokonywanych obliczeń siły rynkowej czy zakresu rynku i nigdy też nie przedstawił własnych symulacji zachowań rynkowych. Nigdy też nie zakwestionował pozytywnej opinii UOKiK. To, że część wniosków Prezesa URE nie została uwzględniona wynikało wyłącznie z braku uzasadnienia merytorycznego, a nie z tego, że były one negatywne, czy z tego, że były to wnioski zgłaszane przez Prezesa URE.

Również negatywna opinia ówczesnego premiera Kazimierza Marcinkiewicza co do konsolidacji w ramach czterech grup nie została uwzględniona w Programie dla elektroenergetyki. Premier K. Marcinkiewicz proponował konsolidację w ramach trzech grup. Jednak symulacje wykazywały, że konsolidacja w ramach czterech grup jest lepsza i taka struktura została zaproponowana przez ministra gospodarki i przyjęta przez rząd RP.

Nie tylko UOKiK wydał pozytywną opinię dotyczącą konsolidacji. Komisja Europejska w ocenie rynków państw członkowskich napisała o konsolidacji *„Program restrukturalizacji może być postrzegany jako działanie protekcyjności, poprzez tworzenie dwóch dużych firm, jednakże nie jest to jeden narodowy czempion i konkurencja na rynku wewnętrznym jest zachowana, a skonsolidowane firmy są w stanie sprostać konkurencji poza Polską<sup>1</sup>”*.

W tej samej ocenie Komisja Europejska widzi zagrożenia dla rynku na skutek działania Prezesa URE pisząc *„Regulowane taryfy na energię elektryczną zakłócają działanie rynku<sup>2</sup>”*. W opinii Komisji Europejskiej dla rynku nie jest szkodliwa konsolidacja, a utrzymanie taryf na energię elektryczną.

Konsolidacja nie spowodowała, że rynek w Polsce jest w jakiś sposób ograniczony w porównaniu z rynkami w innych krajach Unii Europejskiej. Polska obok Anglii i Holandii ma najbardziej konkurencyjny rynek energii elektrycznej w Europie. Wie o tym dobrze Komisja Europejska, która dążąc do rozwoju rynków regionalnych popiera procesy, w wyniku których powstają przedsiębiorstwa zdolne konkurować w regionie, a takie właśnie przedsiębiorstwa utworzone zostały w wyniku konsolidacji.

2. Wyjaśnienia w sprawie informacji zamieszczonej w pkt.2 komunikatu Prezesa URE, że *„Istotnym mankamentem konsolidacji jest fakt jej przeprowadzenia bez uprzedniej zmiany zasad funkcjonowania rynku energii elektrycznej opartych na tzw. „miedzianej płycie”*.

Program dla elektroenergetyki to szereg działań obejmujących nie tylko konsolidację, ale również zmiany rynkowe. Cały rozdział 3.6 Programu dla elektroenergetyki jest poświęcony wprowadzeniu daleko idących reform rynku, w tym odejście od zatwierdzania taryf, nadania większych uprawnień Prezesowi URE, realizacji zasady TPA oraz rozwiązania kontraktów długoterminowych. Założeniem przy tworzeniu Programu było, że w ciągu 1-2 roku zostaną zrealizowane wskazane działania – równoległe do prowadzonej konsolidacji. Częściowo tak się stało. Kontrakty długoterminowe zostały rozwiązane. To że nie zrealizowano jeszcze innych postulatów wynika również z postępowania Prezesa URE, który zamierza odejść od taryfowania energii elektrycznej dopiero w 2009 roku. Gorąco polecam przeczytanie całego Programu dla elektroenergetyki.

Nie chcę komentować, wskazanego w komunikacie ewentualnego odejścia od zasad „miedzianej płyty”. Taka zasada jest stosowana nie tylko w Polsce. Na tej zasadzie powstaje wspólny europejski rynek energii elektrycznej. Natomiast wprowadzenie lokalizacyjnych stawek za opłaty przesyłowe jest zagadnieniem nie z dziedziny rynku energii elektrycznej, czy nawet polityki energetycznej, ale strategicznych decyzji dotyczących polityki gospodarczej, w szczególności rozwoju poszczególnych regionów.

---

<sup>1</sup> “The restructuring programme could be seen as a protectionist measure, by creating two new big companies, but at least it is not one national champion so internally there is competition and the consolidated companies can compete outside of Poland”, Prospects for the internal gas and electricity market, Implementation Report, str. 136, Brussels, 10.1.2007.

<sup>2</sup> „The Regulated tariffs for electricity distort the market”, Prospects for the internal gas and electricity market, Implementation Report, str. 136, Brussels, 10.1.2007.

3. Wyjaśnienia w sprawie informacji zamieszczonej w pkt. 3 komunikatu Prezesa URE, że „*Rynkowe procesy konsolidacyjne zastąpiono administracyjnym wytypowaniem podmiotu o de facto dominującej pozycji rynkowej, który dysponuje nadwyżką mocy produkcyjnych*”.

Chciałbym przy okazji zwrócić uwagę, że nie jest dobrze, kiedy w tego typu stanowisku pojawia się nienazwany „*podmiot o de facto dominującej pozycji rynkowej*”, kiedy wiadomo, że chodzi o grupę elektrowni i kopalni BOT S.A. wchodzącą w skład Polskiej Grupy Energetycznej S.A.

Fakty w tej sprawie są następujące. Grupa elektrowni i kopalni BOT S.A. została utworzona na kilka lat przed konsolidacją do której odnosi się stanowisko Prezesa URE. Czy podczas tworzenia BOT S.A. Prezes URE wyrażał negatywne stanowisko? Nie wiem co Prezes URE rozumie przez „*dominującą pozycję rynkową*”, ale zakładając, że jest to zdolność danego przedsiębiorstwa do ustalania ceny rynkowej, to BOT S.A. takiej pozycji nie ma. Gdyby rzeczywiście BOT S.A. miał dominującą pozycję rynkową, to już kilka lat przed konsolidacją w ramach Programu dla elektroenergetyki, kiedy skończył się kontrakt długoterminowy Bełchatowa kreowałby cenę rynkową. A tak przecież nie było. Cenę rynkową przez wiele lat, aż do końca 2007 roku kreował Prezes URE ustalając ceny zakupu energii z MIE.

Każda firma działająca na rynku ma jakąś siłę rynkową. Konsolidacja nie zwiększyła siły rynkowej BOT S.A., chociaż do PGE S.A. włączono również elektrownię Dolna Odra, ale wręcz przeciwnie wprowadziła strukturę, w której wykorzystywania siły rynkowej jest mniej opłacalne. Dziś BOT S.A. działając w ramach PGE S.A., ma mniejsze zachęty do podwyższania ceny energii elektrycznej, ponieważ pogarsza to sytuację firm handlujących energią elektryczną w ramach PGE S.A. i całej grupy PGE S.A.

Konsolidacja była projektowana przy wykorzystaniu doświadczeń z wprowadzeniem rynków energii elektrycznej w USA, gdzie zrównoważone pod względem popytu i podaży firmy energetyczne reformowano wydzielając część wytwarzania, aby skonsolidowana pionowo grupa energetyczna nie była zrównoważona pod względem popytowo-podażowym. Struktura elektroenergetyki w chwili tworzenia Programu dla elektroenergetyki była taka, że było możliwe utworzenie trzech grup z przewagą popytu nad podażą i musiała powstać jedna grupa mająca większą podaż niż popyt. Jednakże w Programie zakładano, że grupa ta, PGE S.A., będzie prywatyzowana tylko częściowo (do 35%) i że zostanie zasobem strategicznym skarbu państwa, umożliwiającą państwu wpływ na rynek w sytuacjach kryzysowych.

Mówienie dziś, czy nawet w chwili tworzenia Programu dla elektroenergetyki o „*rynkowych procesach konsolidacyjnych*” świadczy o nieuwzględnianiu realiów. Rynkowa konsolidacja byłaby możliwa, gdyby nastąpiła całkowita czy znaczna prywatyzacja elektroenergetyki w latach 1999/2000. Prywatyzacja taka nie nastąpiła i już po roku 2001 szansa na jej realizację była nikła. Gdyby nawet próbować w ramach Programu dla elektroenergetyki, a był to początek roku 2006, wybrać opcję konsolidacji po prywatyzacji, to procesy prywatyzacji i konsolidacji zajęłyby 8-10 lat i być może taka konsolidacja byłaby możliwa około roku 2015.

Tak długo energetyka i odbiorcy nie mogli czekać. Konsolidacji dokonano administracyjnie, ponieważ była to możliwość na szybkie powstanie silnych przedsiębiorstw zdolnych do inwestycji i jedyna szansa uniknięcia już wówczas rysującego się kryzysu energetycznego, wynikającego z niedostatecznych mocy wytwórczych. Istotnym elementem w decyzji o konsolidacji administracyjnej było również to, że to skarb państwa otrzyma rentę konsolidacyjną, czyli zyska na wzroście wartości przedsiębiorstw skonsolidowanych.

### **Podsumowanie**

Energetyka boryka się z wieloma problemami i w rozwiązywaniu tych problemów bardzo istotnym elementem jest Prezes URE. Dlatego Program dla elektroenergetyki wskazuje na

zwiększenie znaczenia i uprawnień Prezesa URE – jeszcze raz gorąco namawiam do zapoznania się rozdziałem 3.6 Programu.

Ostatnio Prezes URE opublikował Mapę Drogową. To dobry dokument i dobre kierunki działania. Dobrze byłoby, aby Pan i Pana urząd poświęcił jak najwięcej sił na realizację tej mapy. Walczenie dziś z dokonaną już konsolidacją elektroenergetyki, to walka z wiatrakami. Nie ma w Polsce takiej siły politycznej, która cofnęłaby konsolidację, tym bardziej, że konsolidacja ma znacznie więcej pozytywnych niż negatywnych elementów, a przede wszystkim może pomóc w złagodzeniu nadchodzącego kryzysu energetycznego.

Program dla elektroenergetyki i zaproponowana w ramach tego Programu konsolidacja została dokonana, aby chronić interesy odbiorców energii elektrycznej, którzy otrzymują dziś energię elektryczną bez ograniczeń i w ich interesie leży, aby w niezawodny sposób i bez ograniczeń otrzymywać tę energię za 5 czy za 10 lat, a nie tylko, aby obecnie rachunek za energię elektryczną był o kilka złotych niższy. Takie niezawodne dostawy są w stanie zagwarantować tylko silne, skonsolidowane firmy energetyczne mające zdolność do inwestowania w nowe mocy wytwórcze i przesyłowe.

To odpowiedzialność za niezawodne dostawy energii elektrycznej do odbiorców leżała u podstaw Programu dla elektroenergetyki. Kiedy powstawały pierwsze wersje robocze Programu był styczeń 2006 roku. Sytuacja wówczas była następująca. Od początku wprowadzenie w Polsce reform rynkowych, tj. od 1990 roku nie wybudowano żadnej znaczącej jednostki wytwórczej bez kontraktu długoterminowego, z wyjątkiem dwóch: Bełchatów II i Łagisza, które były wówczas w początkowej fazie budowy. Jednakże te dwie jednostki były finansowane w oparciu o budżet spółek, który był zabezpieczeniem dla udzielonych kredytów. Wiadomo było, że żaden nowy blok wytwórczy nie powstanie w ciągu następnych 5-7 lat, ponieważ: (a) nie można było zastosować metody kontraktów długoterminowych; (b) cena energii elektrycznej jest poniżej kosztu nowego wejścia, co powoduje, że tzw. *project finance* nie ma żadnych szans; (c) dwóch największych wytwórców miało nałożone ograniczenia wynikające z zabezpieczenia inwestycji poprzez budżet spółek.

Zdolność inwestowania polega również na tym, że firmy energetyczne muszą mieć własne zasoby, ponieważ wielkość kredytu z reguły wynosi od 50-75%. Aby uzyskać finansowanie bloku energetycznego 800MW firma energetyczna musi posiadać własnych środków od 1,25-2,5 miliarda złotych, a rocznie powinny powstawać moce wytwórcze, co najmniej w wielkości 1200MW. Tak duże zasoby finansowe mogą posiadać tylko duże firmy energetyczne, które również środki na inwestycje mogą gromadzić poprzez giełdowe emisje akcji wykorzystując wynikający z konsolidacji wzrost wartości firmy. Sukces giełdowy CEZ jest tego najlepszym przykładem.

Z drugiej strony szybki wzrost gospodarczy i postępujący za nim wzrost zużycia energii elektrycznej, a także konieczność odstawienia starych jednostek wytwórczych powodował, że symulacje zbilansowania popytu i możliwej podaży wskazywały na deficyt energii elektrycznej w roku 2010 lub 2012 w zależności od możliwej wielkości importu. Pozostawanie beczynnie i czekania na kryzys byłoby niewybaczalnym błędem. Trzeba było znaleźć środki na inwestycje rzędu 50-70 miliardów złotych i dlatego zdecydowano się na konsolidację.

Obecnie obserwujemy wzrost cen energii elektrycznej. Nic w tym dziwnego. Jeżeli energetyka ma się rozwijać w warunkach rynkowych, to ceny energii elektrycznej muszą być większe od kosztu energii z nowych jednostek wytwórczych, a koszt ten jest na poziomie 180-190zł/MWh, a więc ceny hurtowe energii elektrycznej w warunkach rynkowych będą przekraczać 200zł/MWh, w cenach obecnych. Wzrost cen ma też pewne zalety. Może zmaleć

opłata przesyłowa. Zostaną zmniejszone lub może zupełnie znikną kompensaty za kontrakty długoterminowe. Można obniżyć opłaty zastępcze za certyfikaty, a nawet niektóre z nich, jak czerwone zlikwidować.

Wzrost cen energii elektrycznej jest dosyć szybki. Są tego dwa powody. Zbyt długie zaniżanie cen energii elektrycznej poprzez ustalanie niskich cen w MIE oraz zbyt długie utrzymywanie taryf na energię elektryczną, pomimo uzyskiwania przez coraz większe grupy odbiorców prawa do nabywania energii na rynku. Tama blokująca przez lata wzrost cen energii elektrycznej obecnie pękła i nic nie zatrzyma rynkowego kształtowania cen energii elektrycznej, a przeprowadzona konsolidacja nie ma tutaj większego znaczenia.

Obecny Prezes URE nie ma narzędzia kształtowania cen jakim była energia z MIE, a taryfy na energię elektryczną zostaną zniesione za rok. Dlatego uważam, że należy się skupić na jak najszybszym i najszerszym wprowadzaniu mechanizmów rynkowych, w czym deklaruje się pomagać.