

Transformacja ustrojowa w polskiej elektroenergetyce. Od pełnego monopolu naturalnego ku... pełnej konkurencyjności?

Autorzy: dr Agnieszka Dobroczyńska, dr Leszek Juchniewicz ¹¹

(Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki – nr 6/2005)

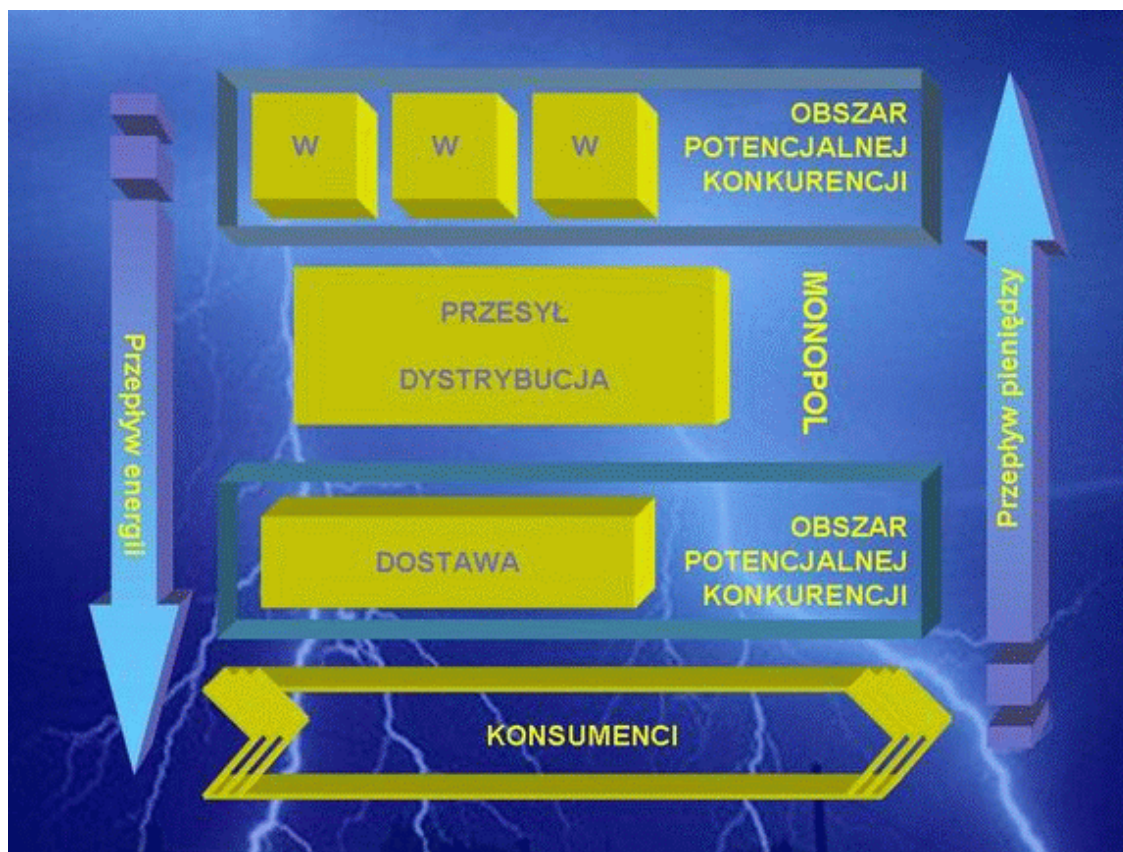
Wprowadzenie

Przed kilkunastu laty państwo polskie i jego obywatele zainicjowali, w sposób demokratyczny i łagodny zarazem, radykalną reorientację ustrojową. Abstrahując od przesłanek ideologiczno-politycznych, co do których istoty i charakteru jeszcze długo zapewne będziemy się spierać, w odniesieniu do gospodarki wątpliwości żadnych nie było. Budujemy gospodarkę rynkową! [1]: stawiamy na przedsiębiorczość obywateli, prywatyzujemy nieefektywne (z reguły) przedsiębiorstwa państwowe, szukając dla nich konkretnego właściciela ryzykującego swoimi a nie wspólnymi pieniędzmi, reaktywujemy rynkowe mechanizmy alokacji zasobów, tworzymy podstawy dla dobrobytu i jesteśmy jako społeczeństwo jego beneficjentami. Tak lapidarnie, lecz z pewnością nie trywialnie, można określić istotę transformacji ustrojowej w odniesieniu do sfery wytwarzania i usług.

I choć nie przypada dziś żadna szczególna rocznica czy też jubileusz przełomowych wydarzeń, warto nieco dłuższą chwilę poświęcić retrospekcji procesu ewolucji naszej gospodarki, by lepiej zdawać sobie sprawę z tego, jaką drogę przebyliśmy, dokąd doszliśmy i dokąd zmierzać dalej powinniśmy. Obszarem tej swoistej wiwisekcji tradycyjnie już, z racji swoich zainteresowań i wykonywanej pracy, uczyniliśmy sektor energetyczny. Dla opisu zmian i ich przesłanek zachodzących w elektroenergetyce przyjęto kryteria, którymi posłużyli się badacze rynku brytyjskiego²¹: formy własności, zarządzanie i funkcjonowanie w dążącej do większej konkurencyjności gospodarce (różny stopień reakcji na regulacje: zarówno administracyjne, jak i rynkowe) [2]. Był to proces w istocie swojej polegający na wyodrębnieniu z całości sektora jego składowych mających cechy monopolu naturalnego (czyli działalności sieciowej) oraz pozostałych rodzajów działalności, predestynowanych do gry rynkowej (rys. 1).

Układ własności oraz sposoby i charakter zarządzania elektroenergetyką u progu szeroko zakrojonych reform [3, str. 47 i 48], był swoistą pochodną zgody na monopol naturalny wraz z akceptacją wszystkich jego szeroko pojętych kosztów³¹, występował niemal powszechnie i z tego względu traktowany był jako pewna cywilizacyjna prawidłowość. Polegało to na tym, iż rząd państwa był jednocześnie właścicielem, jak i bezpośrednio zarządzającym przedsiębiorstwami, integrującymi w zasadzie cały łańcuch technologiczny wytwarzania i przesyłania energii elektrycznej (*direct government ownership*). Organiczne zespolenie różnych rodzajów gospodarczej aktywności w zakresie energetyki pod państwowym szyldem, sprawiało, iż taki konglomerat postrzegany był cały jako swoista „infrastruktura” a nie gałąź przemysłu.⁴¹ Powodowało to pomijanie aspektów efektywnościowych, co było możliwe do momentu, kiedy okazało się, że taki charakter funkcjonowania energetyki (jednego z segmentów sektora użyteczności publicznej), praktycznie wyjęcie poza nawias rynku – staje się barierą postępu, hamuje wzrost konkurencyjności całej gospodarki. Waga negatywnych konsekwencji była zbyt dotkliwa, by sprawa mogła zostać rozwiązana w ramach zintegrowanej pionowo i zmonopolizowanej własności państwowej [3, s. 1].

Rysunek 1. Elektroenergetyka: monopol i konkurencja



Źródło: URE.

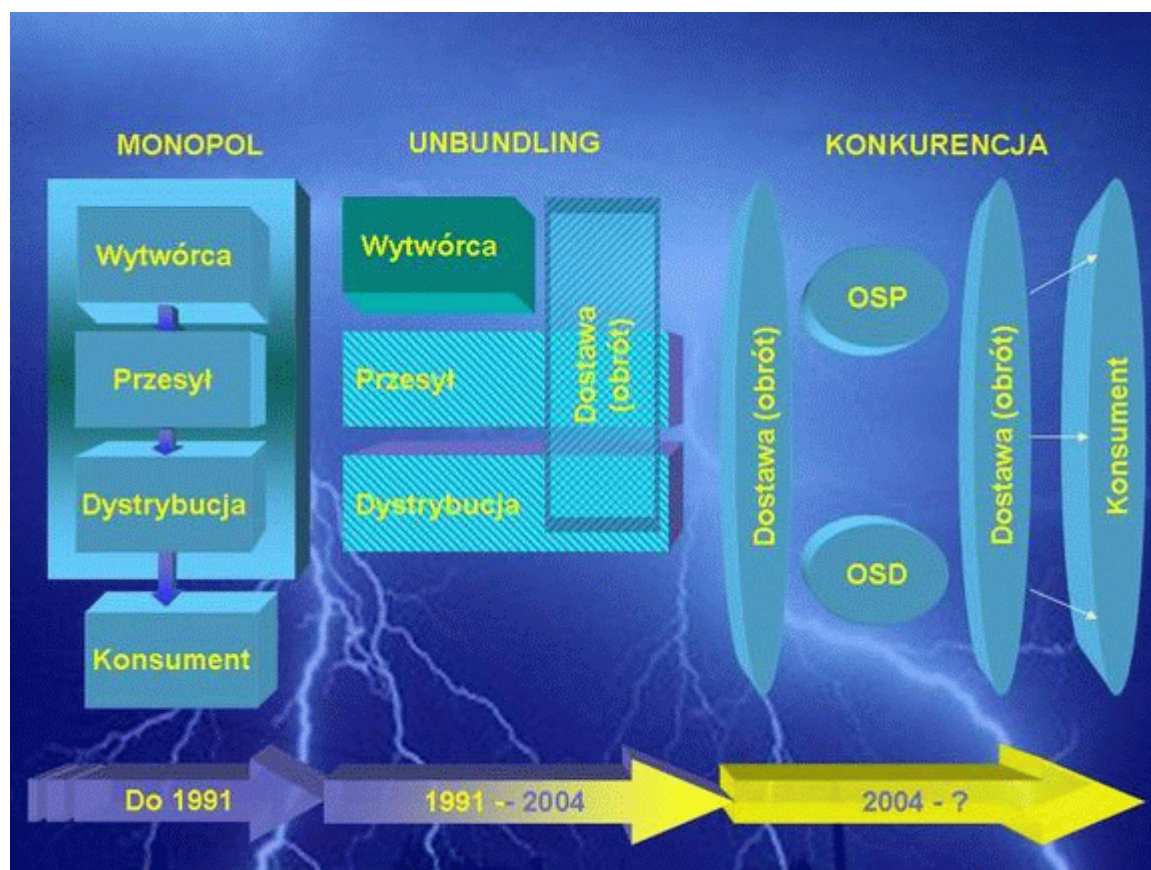
Na przełomie 80-tych i 90-tych lat – w czołowych krajach Europy (głównie w Wielkiej Brytanii)⁵¹ – rozpoczął się proces powolnej restrukturyzacji rynkowej tak funkcjonujących organizmów gospodarczych. Pierwszym etapem zmian była tzw. komercjalizacja (*commercialisation*), kiedy rządy, rezygnując z drobiazgowej kontroli nad energetyką, zaczęły koncentrować się głównie na jej zyskowności. Niemal równocześnie towarzyszyła temu postępująca korporatyzacja (*corporatisation*) polegająca na ustanawianiu odrębnych, tak ekonomicznie, jak i prawnie samodzielnych przedsiębiorstw, odrębnie zarządzanych i operujących w różnych dziedzinach energetyki, choć nadal pozostających własnością państwa. Kolejne fazy zmian własnościowych i zarządzania, w różnym stopniu urzeczywistniane, polegały na wprowadzaniu akcji przedsiębiorstw energetycznych do publicznego obrotu i notowań na giełdzie papierów wartościowych (*public corporation*), czyli na postępującej prywatyzacji (*privatisation*), aż do całkowitego wycofania się państwa z akcjonariatu i powstania w ten sposób prywatnych przedsiębiorstw (*private corporation*).

Analizując proces przekształceń własnościowych i funkcjonalnych w energetyce z punktu widzenia zasad i zakresu działalności poddanej działaniu rynku konkurencyjnego [4, s. 21] można go scharakteryzować następująco: od sytuacji braku jakiegokolwiek konkurencji (inaczej – od pełnego rynku producenta) do pełnej konkurencji (czyli rynku konsumenta i nieograniczonych możliwości wyboru), przy jednoczesnym wprowadzeniu zewnętrznej regulacji⁶¹ [5] wobec tych zakresów działalności energetycznej, które stanowią rzeczywisty monopol naturalny [2, str. 1].

Restrukturyzacyjne zmagania

Podobnie sytuacja wyglądała w Polsce a sekwencja działań restrukturyzacyjnych (rys. 2) była niemal wierną kopią brytyjskiej ścieżki przekształceń energetyki, choć jak dowiódł tego proces rodzimej transformacji – tylko do pewnego momentu. Dodajmy – korzystnego dla energetyków. Przekroczenie swoistej linii demarkacyjnej – o czym nieco dalej – spowodowało, iż w obliczu zagrożenia partykularnych interesów – energetycy proces prorynkowej restrukturyzacji sektora skutecznie wstrzymali. Ale po kolei.

Rysunek 2. Ewolucja rynku w elektroenergetyce



Źródło: URE.

Jeśli zatem popatrzeć wstecz na koniec lat 80-tych i początek 90-tych minionego stulecia i wziąć pod uwagę charakter ówczesnej energetyki, to stan posiadania mógłby zapewne wyglądać następująco. Na gospodarczej mapie Polski widnieje jedna, olbrzymia „Wspólnota Energetyki i Węgla Brunatnego”, nadzorująca 5 Okręgów Energetycznych, będących przedsiębiorstwami państwowymi. Scalają one kopalnie węgla brunatnego, elektrownie tak opalane węglem brunatnym, jak i węglem kamiennym, a także i wodne, sieci przesyłowe najwyższych napięć oraz sieci dystrybucyjne. Taki energetyczny konglomerat był wytworem nie tylko ówczesnego systemu ustroju polityczno-ekonomicznego, ale o czym było wcześniej – miał również obiektywny charakter. Ustawowa likwidacja „Wspólnoty” (1990 r.⁷¹) dała podstawy bytu wielu samodzielnym przedsiębiorstwom: kopalniom, elektrowniom, zakładom energetycznym. Nadal są one w przeważającym stopniu własnością Skarbu Państwa (rządu). Ta wysoce anachroniczna forma⁸¹ wkrótce miała zostać zastąpiona bardziej odpowiednimi dla gospodarki rynkowej. Komerccjalizacja, bo o niej mowa, miała miejsce w pierwszej połowie lat 90-tych. Dzięki niej, przedsiębiorstwa energetyczne doświadczyły działania ówczesnego kodeksu handlowego [1] i pełniej zaczęły podporządkowywać swoje funkcjonowanie

regułom rynkowym. Warto odnotować, iż niewątpliwym sukcesem ówczesnej restrukturyzacji był pełny tzw. *unbundling*⁹¹ [6, cz. 4], czyli funkcjonalny podział sektora umożliwiający z kolei jego docelowe pełne urynkowanie.

Odnosząc to do sekwencji przekształceń w Wielkiej Brytanii, w szybkim tempie osiągnięto fazę bezpośredniej własności rządu (*direct government ownership*), poprzez *commercialisation* i *corporatisation* i stanęliśmy ok. 93/94 roku u progu kolejnego etapu formy ewolucji – *privately owned corporation*, związaną z prywatyzacją i upublicznieniem spółek sektora energetycznego (*public corporation and privatisation*). Jednak ta faza do dnia dzisiejszego się nie urzeczywistniła, pomimo upływu ponad 10 lat.

Nasuwa się oczywiste w takiej sytuacji pytanie – dlaczego? Co stało się w samym sektorze lub jego otoczeniu, iż konieczny, nieuchronny proces rynkowej ewolucji został zahamowany? Wydaje się, że zdecydowały o tym dwie istotne okoliczności. Pierwsza z nich wiąże się z listą przedsiębiorstw państwowych (i spółek Skarbu Państwa) o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, o których prywatyzacji miała zdecydować Rada Ministrów¹⁰¹. Sektor energetyczny *in corpore* został z definicji na tę listę wpisany. Miało to niebagatelne następstwa, bowiem w początkach procesu transformacji, w czasach pełniejszego poparcia społecznego dla prywatyzacji, oznaczało to *de facto* jej odroczenie¹¹¹. Efektem takiego stanu rzeczy i odwlekania decyzji prywatyzacyjnych, było ich późniejsze fiasko. Kiedy pod koniec lat dziewięćdziesiątych został przygotowany program prywatyzacji i pojawiły się pierwsze zaproszenia do rokowań dla inwestorów zainteresowanych kupnem elektrowni lub elektrociepłowni, albo zabrakło chętnych, albo proces prywatyzacji znacznie wydłużał się w czasie, aż... do unieważnienia zaproszenia do rokowań. Ówczesną porażkę prywatyzacyjnych starań trzeba zapewne przypisać nie tyle dekoniunkturze na rynku inwestycyjnych zakupów, co skumulowaniu w stosunkowo krótkim czasie dużej liczby ofert prywatyzacji, nie wzbudzających większego zainteresowania. Jeśli dodatkowo założyć, iż nabywcy są skłonni wydać jedynie określoną kwotę środków, to musiało to z kolei skutkować stosunkowo niskimi cenami w składanych ofertach. Ponieważ polscy prywatyzatorzy, po ewidentnych błędach z początku okresu transformacji, nauczyli się już nie sprzedawać akcji Skarbu Państwa za niskie ceny – prywatyzacja uległa najpierw istotnemu zahamowaniu a potem zupełnemu wstrzymaniu.

Drugą okolicznością mającą negatywny wpływ na proces przekształceń własnościowych w energetyce było, co zabrzmi nieco paradoksalnie, ustanowienie nowego ładu prawnego dla energetyki w postaci ustawy Prawo energetyczne. Do takiej przewrotnej konstatacji, upoważnia obserwacja poczynąń sektora zarówno w trakcie prac nad ustawą, jak i później. Ustawa Prawo energetyczne – uchwalona przez Sejm RP 10 kwietnia 1997 r.¹²¹ – oznaczała bardzo zasadniczą zmianę sposobu gospodarowania w energetyce w kierunku rynku. I choć z jednej strony – ustawa ta w sporej mierze jest kontynuacją trendów mających swoje korzenie we wcześniejszych regulacjach, to z drugiej strony – oznaczała poważny przełom. Umożliwia bowiem urynkowanie energetyki. I tego niewątpliwie przestraszyli się energetycy. Prawo energetyczne stało się dla nich zapowiedzią końca „złotych czasów”. Naturalną zatem ich reakcją było podjęcie działań, które pozwoliłyby na utrzymaniu *status quo* i oddaleniu zagrożeń związanych z urealnieniem zapowiedzi wprowadzenia stosunków rynkowych do energetyki.

Nie można było tego jednak zrobić w prymitywny sposób. Choć w gruncie rzeczy tak to zostało zrobione. Z jednej strony urynkowanie sektora zostało gorąco wsparte werbalnie¹³¹, a zwłaszcza na setkach konferencji poświęconych prywatyzacji i urynkowaniu, z drugiej zaś – w sferze realnych działań – sięgnięto do wypróbowanych wielokrotnie argumentów, bardzo zresztą mocno zakorzenionych w świadomości tak decydentów, jak i większości

użytkowników energii: bezpieczeństwo energetyczne oraz ochrona środowiska. Do tego dodano narastające anty-prywatyzacyjne fobie. Oddalenie zagrożenia rynkowego nastąpiło przez powiązanie tych trzech obszarów, i wygenerowanie zarówno działań, jak i argumentów łatwo trafiających do świadomości społecznej.

W pierwszej kolejności „ustawiono się” na kolejne i to długie lata funkcjonowania. W latach 1994-1998 zawarto bowiem **kontrakty długoterminowe (KDT)** na sprzedaż mocy i energii o horyzoncie od kilku do ponad dwudziestu lat¹⁴¹ [7]. Racjonalny na początku program wsparcia procesów modernizacji elektroenergetyki wkrótce uległ całkowitemu wypaczeniu. Naciski wytwórców, zarówno na PSE SA, jak również na Ministerstwo Przemysłu i Handlu, a następnie Ministerstwo Gospodarki spowodowały, że planowana wcześniej bariera 30% mocy objętej kontraktami została bardzo szybko przekroczona. Łączne nakłady wynikające z programów inwestycyjnych objętych KDT sięgają 20 mld złotych. Należy przy tym podkreślić, że „rozdawnictwu” długoterminowych kontraktów nie towarzyszyły żadne zobowiązania beneficjentów tych kontraktów, a mianowicie wytwórców energii elektrycznej w zakresie ograniczania kosztów poprzez przeprowadzenie odpowiednich procesów restrukturyzacji¹⁵¹. Kontrakty stały się determinantą poziomu cen energii elektrycznej za sprawą arbitralnie przyjętych założeń dotyczących niektórych wielkości ekonomicznych (np. cen węgla) oraz uproszczeń i błędów w zastosowanych metodach rachunku efektywności przedsięwzięć modernizacyjnych, projektowanych i realizowanych zgodnie z postanowieniami umów zawartych pomiędzy PSE i przedsiębiorstwami wytwórczymi. Wiele spośród tych założeń, a także przyjętych wielkości, odgrywających rolę parametrów w rachunku efektywności inwestycji oraz w analizie i ocenie ekonomiczno-finansowej, pozbawionych było realizmu i racjonalności ekonomicznej, co stawiało pod znakiem zapytania przydatność uzyskanych wyników jako podstawy wyznaczania poziomu cen energii elektrycznej. Również sposób przeprowadzenia rachunku oraz dokonana na jego podstawie ocena efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych budzą zastrzeżenia natury formalnej i merytorycznej.

Dla funkcjonowania scentralizowanego systemu elektroenergetycznego, a takim ciągle jest system w Polsce, zawarcie KDT doprowadziło w konsekwencji do rezygnacji z kryteriów ekonomicznych, stosowanych wcześniej w algorytmie przywoływania do pracy przez Krajową Dyspozycję Mocy kolejnych bloków energetycznych, niezbędnych dla rosnącego zapotrzebowania odbiorców na moc i energię. System ten, nazywany Ekonomicznym Rozdziałem Obciążeń (ERO), musiał ustąpić miejsca następnemu. PSE SA realizując kontraktowe zobowiązania kupowały w pierwszej kolejności energię nie w tych źródłach, gdzie najtańsze było jej wyprodukowanie, ale w tych, które były imiennie wymienione w KDT.¹⁶¹ Kryterium kosztów (ceny) nie miało tu żadnego znaczenia. W ten sposób, niemal niezauważalnie dla odbiorców końcowych wzrosły ich płatności – bowiem cena przez nich płacona była *de facto* średnioważoną ceną całego wyprodukowanego wolumenu energii elektrycznej, zaś bloki energetyczne, objęte KDT wchodziły do użytku sukcesywnie¹⁷¹.

Zauważmy, że wbrew racjonalnej, choć niestety niezbyt powszechnej krytyce KDT, nie zostały one w żaden sposób rozliczone. Można odnieść wrażenie, iż tak naprawdę środowisko energetyków stale gloryfikuje je, uznając je za w pełni słuszne (wszak podyktowane względami bezpieczeństwa energetycznego i wymaganiami ochrony środowiska) rozwiązanie. Odbiorcy, z reguły nie zorientowani w czym rzecz, jeśli idzie o bezpieczeństwo energetyczne, na wszelki wypadek głos nie zabierają, milczą... i płacą coraz wyższe rachunki za energię elektryczną¹⁸¹.

W drugiej kolejności, po zagwarantowaniu sobie stałego strumienia przychodów, należało oddalić od sektora widmo dyskomfortu związanego z **prywatyzacją**. Rodziła ona bowiem zagrożenie nie tyle zmiany statusu (co nawet w związku z tzw. ustawą kominową ograniczającą znacząco płace menedżmentu byłoby pewnie i pożądane), co raczej nieuchronność poddania się dość gruntownej restrukturyzacji. Nie ulega wątpliwości, iż w pierwszej kolejności prywatyzacja musiałaby dotknąć kadre kierowniczą i nadmiernie liczne załogi, stanowiące z kolei ostoję bezpieczeństwa związkowego, co w kraju o „nadwartościowej” pozycji związków zawodowych nie jest bez znaczenia. Szybko więc „odgrzano” dawne koncepcje (nadal bliskie wielu osobom i grupom społecznym w Polsce), iż tylko własność państwowa jest gwarantem bezpieczeństwa energetycznego i tym samym – odstąpiono od realizacji przyjętych programów prywatyzacji i rozpoczęto zakrojoną na szeroką skalę konsolidację (restrukturyzację).

Na kanwie działań konsolidacyjnych poszerzono argumentację proekologiczną, a ostatnim pretekstem stały się z jednej strony Traktat Akcesyjny, z drugiej zaś – dyrektywa w sprawie emisji zanieczyszczeń środowiska, nakładające na nasz kraj różnie określone obowiązki (dopuszczające pułapy emisji). **Ochrona środowiska**, którą intensywnie promują kraje wysoko zaawansowane ekonomicznie, i tym samym kierownicze gremia Unii Europejskiej, narzucając standardy postępowania – sekularnie pożądane – drogo jednak dzisiaj kosztuje. Zalecana zmiana struktury paliw pierwotnych przy wytwarzaniu energii elektrycznej z kopalnych na węglowodorowe i tzw. odnawialne źródła jest dla polskiego konsumenta energii potencjalnie znaczącym obciążeniem ekonomicznym. Mało kto spośród odbiorców zdaje sobie jednak z tego sprawę, bowiem *szum medialny* bezkrytycznie odnosząc się do sedna sprawy, pełen chwytliwych haseł, w istocie sprzyja interesom energetyków: jest alibi dla kolejnych inwestycji. Mało tego! Jest też pretekst do eksponowania energetycznego patriotyzmu – wymagania ekologiczne Komisji Europejskiej zagrażają bytowi polskiej energetyki! Nie daj, Boże, abyśmy mieli kupować obcy prąd¹⁹¹! Ciekawe jest, iż z takim samym patriotyzmem nie odnosimy się do innych dziedzin konsumpcji. Wiadomo, iż np. bez samochodów osobowych obyć się już nie potrafimy. Chcemy jeździć niemal wszyscy. Można zatem, *per analogia* do energetyki, mówić o swoistym bezpieczeństwie samochodowo-komunikacyjnym. Tymczasem nigdzie nie słychać, by polski kierowca chciał np. zrezygnować z kupna zagranicznych samochodów i użytkować wyłącznie polskie, krajowej produkcji.

Jak daleko do rynku konkurencyjnego

Dotychczasowe rozważania były potrzebne dla sformułowania diagnozy, jak daleko elektroenergetyce do rynku konkurencyjnego? Wydaje się, że to z czym mamy do czynienia na rynku energii – określony stan zaawansowania (aczkolwiek niejednakowy w różnych dziedzinach) reformy sektora oraz określone stadium wdrażania prawa energetycznego – pozwala na wskazanie pewnych okoliczności, które obiektywnie sprzyjają zaistnieniu procesów konkurencyjnych. Należą do nich m.in.: nadwyżka zainstalowanych mocy nad popytem na energię; sukcesywne wdrażanie zasady dostępu stron trzecich do sieci (TPA)²⁰¹; zdywersyfikowana struktura podmiotowa na jednorodnym przestrzennie rynku; zasady koncesjonowania minimalizujące sztuczne, administracyjne bariery wejścia i wyjścia z rynku, jednakowe dla wszystkich zakresów działalności energetycznej i form własności; tworzenie instytucjonalnej infrastruktury rynku; zaawansowanie w tworzeniu infrastruktury technicznej (dotyczy to np. aparatury pomiarowej i systemów transmisji danych). Jest zatem wiele firm, które mają zróżnicowane koszty wytwarzania i różny jest ich potencjał wytwórczy (w sumie dużo większy niż potrzeby), mogą więc ze sobą konkurować. Brak jest jednak różnorodności właścicielskiej.

Powyższe czynniki, bezpośrednio przejawiające się na rynku wytwarzania i obrotu energią elektryczną, są wzmacniane szeregiem innych pozytywnych okoliczności o charakterze ogólnym. Należałoby przede wszystkim podkreślić wagę takich, jak: obecność w Unii Europejskiej, przyspieszająca pożądane zmiany prawne i standardy zachowań oraz wzrost świadomości rynkowej odbiorców, na razie niezadowalający, a jest to niewątpliwie okoliczność, która jeżeli nie będzie spełniona, okaże się silną barierą²¹, dlatego ważna jest rola organizacji konsumenckich i mediów w upowszechnianiu wiedzy o rynku.

Biorąc to pod uwagę i mimo rozmaitych, poważnych ograniczeń (np. śladowe korzystanie z prawa do TPA, nierozstrzygnięty problem likwidacji KDT, itp.) Regulator sektora energii skorzystał z ustawowego uprawnienia i zwolnił przedsiębiorstwa działające na rynku wytwarzania i obrotu z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia²². Tym samym przyczynił się do zniesienia jednego z ograniczeń swobody ekonomicznej na rynku wytwarzania energii elektrycznej. W oparciu o doświadczenia Regulatora, można bowiem stwierdzić, że mechanizm taryfowania nie jest w stanie wymóc na przedsiębiorstwach wytwórczych racjonalizacji i wzrostu efektywności gospodarowania, co grozi wzmocnieniem niekorzystnych trendów kosztowo-dochodowych, jeżeli nie zaistnieje przynajmniej pewna gra popytu i podaży, co wynika z istniejących uwarunkowań: prawnych (koszty uzasadnione, orzecznictwo sądów administracyjnych realnie wzmacniające stronę wytwórców a nie konsumentów, itd.); politycznych (brak równowagi pomiędzy interesami korporacyjnymi a interesami społeczeństwa, ze względu na dominujące siły branżowe w aparacie władzy państwowej i, ogólnie mówiąc, słabe państwo, itp.); ekonomicznych (rosnące koszty wytwarzania energii elektrycznej ze względu, na przykład, na utrzymanie praktycznie urzędowych cen węgla kamiennego, niekorzystną taryfę przewozową PKP, akcyzę, wzrost wydatków na energię w budżetach gospodarstw domowych, wzrost kosztów w sektorze przedsiębiorstw powodujący spadek konkurencyjności).

Jest wiele sprzyjających przesłanek, których synergia jest jednak niewystarczająca, ciągle więcej jest jednak przeszkód, bo do konkurencji jeszcze daleko. Pojawiają się oczywiste pytania: jaką drogę musimy jeszcze pokonać? Co zatem jeszcze trzeba zrobić? Jakie i na jakich polach wprowadzać zmiany? Jest dość symptomatyczne, iż w poszukiwaniu odpowiedzi na tak sformułowane pytania, sprowadzającej się w gruncie rzeczy do zidentyfikowania barier zaistnienia rynku konkurencyjnego, choć wymienia się ich bardzo wiele, to skrupulatnie pomija się tę najważniejszą. Jeśli bowiem popatrzeć na taką specyfikację czynników lub okoliczności ograniczających rozwój rynku konkurencyjnego, to bezwzględne pierwszeństwo przypada KDT. Dopiero dalej wskazuje się na nieprzyjazne odbiorcom – aktywnym uczestnikom rynku – regulacje stwarzające zawyżone wymagania techniczne i organizacyjne²³, a wieńczy sprawę niedojrzały stan świadomości społecznej [np. 8 i 9]. Nikt jednak, za brak postępu w liberalizowaniu elektroenergetyki, nie obarcza sprawców wstrzymania prywatyzacji²⁴. Tymczasem związki przyczynowo-skutkowe w tej mierze chociaż wydawałyby się być oczywiste, skrzętnie są pomijane.

Prywatyzacja polskich przedsiębiorstw elektroenergetycznych, ze względu na praktycznie nienaruszoną państwową strukturę własnościową, musi się stać, *ceteris paribus*, główną drogą rozwoju konkurencyjnego rynku energii elektrycznej. Aby zadziałał mechanizm rynkowy muszą funkcjonować odrębne ekonomicznie przedsiębiorstwa o porównywalnej pozycji rynkowej, ale muszą też mieć różnych właścicieli, zabiegających o zwycięstwo nad konkurentami, o rynkową premię. Dlatego prywatyzacja, państwowego w gruncie rzeczy, sektora wytwarzania jest niezbędna. Dopiero zróżnicowanie własności uruchamia pożądane mechanizmy konkurencji. Przygotowanie ekonomicznie sensownej prywatyzacji winno być poprzedzone aktywną polityką właścicielską kształtowaną ekonomicznymi priorytetami²⁵,

czego warunkiem koniecznym jest, aby polityka gospodarcza rządu była transparentna i podporządkowana koncepcji długookresowego rozwoju²⁶¹.

Tymczasem wysiłki Skarbu Państwa skupiają się raczej na kultywowaniu nadzoru właścicielskiego (i to dosyć nieudolnie), a promowane koncepcje restrukturyzacji wykreowania na polskim rynku elektroenergetycznym silnych ekonomicznie podmiotów i sekwencja działań nie jest właściwa²⁷¹. Zakłada się, iż administracyjne utworzenie holdingów – Skarb Państwa wniesie akcje przedsiębiorstw wytwórczych i dystrybucyjnych – pionowo zintegrowanych struktur ułatwi tym podmiotom okrzepnięcie, wzmocnienie ekonomiczne i w konsekwencji dadzą odpór zagranicznym konkurentom, zapewniając polskiemu odbiorcy, *ex definitione*, niższe ceny i lepszy standard obsługi! Tok rozumowania demagogiczny, myślenie życzeniowe i oczekiwania naiwne. Patronuje temu stale powtarzany argument, iż w UE takie struktury działają – co jest faktem – i są one efektem działań prywatyzacyjnych i liberalizacji rynku – i tutaj rzecz ma się w istocie inaczej. Powtórzmy jeszcze raz, że struktury pionowo zintegrowane są głównie reliktem zaszłości, bo tak właśnie kiedyś rozwijała się m.in. elektroenergetyka, typowy przedstawiciel monopolu naturalnego. Niezbyt odległe są czasy, kiedy elektroenergetyka obejmowała w jednym przedsiębiorstwie wszystkie zakresy działalności energetycznej, od wytwarzania, poprzez przesył do dystrybucji, łącznie z obrotem energią elektryczną, przy czym – żadna z tych działalności nie miała nawet ani odrębności prawnej, ani też ekonomicznej. To za sprawą takiego układu organizacyjno-funkcjonalnego elektroenergetyka nie była postrzegana jako odrębny sektor gospodarki, ale jako infrastruktura. Zgodnie z ostatnim raportem porównawczym Komisji Europejskiej²⁸¹, to właśnie pionowo zintegrowane struktury działające w elektroenergetyce są dziś najistotniejszą przeszkodą w liberalizacji rynku energii elektrycznej. Spowalniają one wprowadzenie mechanizmów rynkowych do sektora energii, co skutkuje brakiem poprawy efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych i brakiem korzyści dla odbiorców energii.

Pytanie podstawowe: w jaki sposób polskie holdingi energetyczne miałyby zbudować swoją siłę ekonomiczną? Przez kredytowanie, pod zastaw akcji, zwłaszcza nie zadłużonej dystrybucji? Czy też z przyspieszonego drenażu polskiego, niezbyt majątnego odbiorcy? Wszak polskie firmy energetyczne nie prowadzą obecnie żadnej działalności na rynkach zagranicznych i nic nie wskazuje, by miały ją rozpocząć w najbliższym czasie, więc ich przychody mogą pochodzić tylko od krajowego odbiorcy²⁹¹. Czyż nie lepiej zatem byłoby zapewnić obecność w Polsce silnych, światowych przedsiębiorstw energetycznych, zapraszając je do udziału w prywatyzacji krajowej elektroenergetyki? Pamiętajmy, iż te koncerny (grupy energetyczne) już dawno mają za sobą etap pierwotnej akumulacji a ich przychody i zyski są efektem działania na różnych rynkach, głównie krajów najbogatszych. Nie podlega dyskusji, że reprezentują też one znacznie lepsze *know how*, tak w odniesieniu do technologii i techniki, jak i np. zarządzania finansami czy budowy wartości firmy, tak istotnej dla akcjonariuszy. I dlatego autorzy nie mają wątpliwości co do tego, iż sekwencja: najpierw prywatyzacja a potem ewentualna konsolidacja pionowa, ale już na zasadach w pełni rynkowych, a nie administracyjnych, jest rozwiązaniem korzystniejszym dla odbiorców końcowych.

Wydaje się jednak, iż nikt lub zgoła – mało kto – dostrzega ten problem. Wychodzi na to, iż decydenci problemu starają się ze wszech sił go nie widzieć, z drugiej zaś – odbiorcom brakuje właściwej świadomości, by upomnieć się o swoje prawa.

Konkluzje

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że w reformowaniu energetyki: **liberalizacji i dopuszczeniu w sektorze energii do konkurencji**, podążamy w ślad za krajami zachodnimi,

wiele spośród nich nawet wyprzedzając [10]. Działania te mają światowy wymiar, a ich celem jest poprawa efektywności funkcjonowania sektora i względna obniżka cen energii, przy zachowaniu pewności i bezpieczeństwa dostaw energii oraz spełnianiu funkcji dobra publicznego.

Jeśli zatem rzeczywiście chcemy postawić na **efektywność**, to nie pozostaje nic innego, jak wykorzystać podstawowy instrument restrukturyzacji i liberalizacji działalności energetycznej czyli *unbundling*. Próbuje tego dokonać i kraje UE, ale pamiętajmy, że monopol w energetyce umacniał się przez wieki, więc trudno w kilka zaledwie lat (a nawet kilkanaście) skutecznie przełamać jego hegemonię. Stąd, jako swoisty substytut *unbundlingu* (w sensie organizacyjno-funkcjonalnym), pojawiły się inne rozwiązania (ujęte m.in. w dyrektywach energetycznych), polegające na księgowym rozdzieleniu zakresów działalności, tak by móc przypisać im zarówno odpowiednie koszty, jak i efekty, bez konieczności przeprowadzenia zmian właścicielskich. Kraje zachodnie robią więc coś podobnego a i one są jeszcze za słabe, by jednorazowo przewalczyć struktury monopolistyczne. Nam zaś sprzyjała w tym zakresie transformacja systemowa, w ramach której wiele rzeczy miało inny charakter i przebieg niż w ustabilizowanych gospodarkach. Jednak wola polityczna państw UE i praktyka działania Komisji Europejskiej w walce z monopolami, w tym naturalnymi jest jednoznaczna, mimo zdarzających się incydentów obrony krajowych monopolistów.

W sporze, jak powinien przebiegać proces restrukturyzacji elektroenergetyki, zamienionej w praktyce na dyskusję o potrzebie konsolidacji pionowej w polskiej elektroenergetyce, zainteresowani, tj. energetycy dostrzegli swą wielką szansę na utrzymanie *status quo* (a jeszcze precyzyjniej rzecz ujmując – na reaktywowanie utraconych monopolistycznych pozycji i otrzymanie na zawsze przywileju bycia nieefektywną gałęzią gospodarki narodowej). Zamiast bowiem zastanawiać się, jak postępować, by sprostać ekonomicznym celom i społecznym oczekiwaniom, energetycy podjęli się dowieść, iż jedynym słusznym kierunkiem restrukturyzacji (czytaj: rozwoju) jest konsolidacja pionowa sektora, polegająca przede wszystkim na ponownym zintegrowaniu wytwórców energii z sieciami dystrybucyjnymi. Przy czym, nikt jakby nie raczył zauważyć, iż zarówno tzw. stare, jak i nowe unijne regulacje w tym zakresie zawierają diametralnie odmienne rozwiązania.

Osoby postulujące konsolidację pionową polskiej elektroenergetyki i odwołujące się przy tym do wzorców unijnych, zdają się zapominać o jeszcze jednej istotnej okoliczności. Otóż obecny kształt zachodnioeuropejskich przedsiębiorstw energetycznych jest rezultatem sekularnej budowy tych struktur, na podbudowie teorii monopolu naturalnego. Innymi słowy, państwa europejskie nigdy nie przeprowadziły podobnej do polskiej reformy struktur organizujących energetykę. Nam, i brzmi to paradoksalnie, umożliwiła to gospodarka realnego socjalizmu, a tak naprawdę to jej upadek. Wydaje się, że współczesny stopień komplikacji stosunków gospodarczych i własnościowych, uniemożliwia przeprowadzenia podobnych przedsięwzięć tak w Europie, jak i na świecie. Komisji Europejskiej nie pozostaje zatem nic innego, jak robić „dobrą minę do złej gry” i sięgać po swoiste substytuty w postaci wyodrębnienia księgowego przedsiębiorstw energetycznych, bez ingerowania w struktury własnościowe. Nie podlega jednak dyskusji, iż najskuteczniejszym sposobem rozdzielenia działalności poddanej regulacji rynkowej oraz działalności poddanej regulacji administracyjnej byłoby zmiany własnościowe.

Autorzy nie kontestują tu związków kapitałowych jako takich, ale ich sztuczną emanację, oderwaną od transakcji kupna-sprzedaży, zastąpioną bezpłatnym wnoszeniem akcji przedsiębiorstw dystrybucyjnych. Pamiętajmy, że powiązania kapitałowe firm zachodnich to efekt realizacji elementarnej zasady Unii Europejskiej: swobody przepływu kapitału. Dlatego Regulator może zaakceptować kapitałową integrację pionową, czyli połączenie w jednej

grupie kapitałowej wytwórcy, dystrybucji, obrotu itd., ale nie powinien zgodzić się na jej przestrzenne zintegrowanie, czyli powołanie do życia na danym terytorium jednego wielozakładowego przedsiębiorstwa. Ucierpi na tym odbiorca, a przedsiębiorstwo nie będzie skłonne do poprawy własnej efektywności gospodarowania.

Rynek jako pewien mechanizm alokacji działa głównie na rzecz odbiorcy, a nie sprzedawcy i zgodnie z zasadami konkurencyjnymi to odbiorcy mają dokonać wyboru i taką możliwość wyboru należy im stworzyć. Przy czym, tam gdzie mamy do czynienia z działalnością taryfowaną, regulowaną, trzeba jednak określać pewne zasady – chociażby dotyczące zwrotu z kapitału. Natomiast zwrot z kapitału w działalności konkurencyjnej nie podlega żadnym ograniczeniom.

Dlatego potrzebne jest pragmatyczne rozwiązanie, z jednej strony chroniące nieco krajowy potencjał wytwórczy, z drugiej zaś odbiorców, zagrożonych remonopolizacją sektora. Szansą jest konsolidacja pozioma i restrukturyzacja organizacyjno-funkcjonalna w obrębie poszczególnych podsektorów elektroenergetyki: wytwarzania, przesyłu, dystrybucji oraz obrotu.

Dlatego uważamy że, przy wszystkich zastrzeżeniach związanych z bezpieczeństwem i ciągłością dostaw energii, warunki prawne działalności energetycznej powinny zawierać minimum regulacji branżowych a maksimum powszechnych reguł obowiązujących ogół przedsiębiorców.

Literatura:

1. Dobroczyńska A., Juchniewicz L., *Państwo i rynek w energetyce*, w: *Proces globalizacji gospodarki – udział krajów w jej korzyściach i kosztach*, red. M. Klamut, wyd. AE im. O. Langego, 2004.
2. Hunt S., Shuttleworth G., *Competition and choice in electricity*, John Wiley & Sons Ltd, 1996.
3. Helm D., Jenkinson T., *Introducing competition into regulated industries*, w: *Competition in Regulated Industries*, Oxford University Press, Oxford 1998.
4. Mielczarski W., *Rynki energii elektrycznej. Wybrane aspekty techniczne i ekonomiczne*, Wyd. Agencja Rynku Energii SA i Energoprojekt-Consulting SA, Warszawa 2000.
5. *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, Prezes URE – Biblioteka Regulatora, Warszawa 2003.
6. Jones Ch.W., *EU Energy Law*, vol. 1 *The Internal energy Market*, Claves & Casteels, 2004.
7. Czekaj J., *Kontrakty długoterminowe a rynek energii elektrycznej w Polsce*, Prezes URE – Biblioteka Regulatora, Warszawa 2001.
8. Andrzejczuk A., *Bariery zaistnienia konkurencyjnego rynku energii elektrycznej*, Biuletyn URE Nr 4/2002.
9. Guzik R., *Rynek bilansujący a prawo wyboru dostawcy energii elektrycznej*, Biuletyn URE Nr 6/2004.

10. *Rozwój systemów elektroenergetycznych*, red. W. Mielczarski, Instytut Elektroenergetyki Politechniki Łódzkiej, Łódź 2004.

11. *Legal Aspekt of EU Energy Regulation, Implementing the New Directives on Electricity and Gas Across Europe*, Edited by Peter Cameron, Oxford University Press, 2005.

¹¹ Niniejszy tekst został także opublikowany w: *Transformacja polskiej gospodarki. Ocena kierunków i dynamiki zmian strukturalnych*, pod redakcją Henryka Ćwiklińskiego, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.

²¹ Opisali oni w syntetyczny sposób normatywny przebieg procesu przekształceń definiując „właścicieli” jako tych, co są uprawnieni do czerpania korzyści (zysków) z prowadzonej działalności gospodarczej, zaś „menedżerów” – jako tych, których wyznaczają (mianują) właściciele dla zapewnienia władczego i efektywnego prowadzenia działalności gospodarczej. Konkretnie idzie o zmiany w tym zakresie, m.in. „wiele z globalnych zmian w energetyce to zmiany własnościowe i zmiany zarządzania energetyką. Te zmiany wiążą się z presją na przedsiębiorstwa energetyczne, by funkcjonowały bardziej komercyjnie...” [2, s. 15].

³¹ W sferze monopolu naturalnych do podstawowych paradygmatów, do niedawna powszechnie akceptowanych, zaliczano: brak zysku, status przedsiębiorstwa użyteczności publicznej *ex definitione*, akceptacja wszystkich kosztów, gwarancja zwrotu kapitału, pełna regulacja podaży, potwierdzenie monopolu naturalnego monopolem prawnym.

⁴¹ Cytowani autorzy taki stan własności i zarządzania energetyką określają mianem „bezpośredniej własności rządowej” (państwowej). Trochę ironicznie konstatują, iż „... ci sami ludzie są właścicielami, regulatorami i menedżerami, choć czasami noszą różne wizytówki spełniając te różne role. W takim stanie rzeczy – inwestycje są podejmowane za zgodą państwa, to samo państwo ustala ceny i decyduje o przychodach przekazywanych ... państwu ...” [2, str. 1].

⁵¹ Dążenie do liberalizacji rynku energetycznego w Europie wyraziło się po raz pierwszy w manifestie brytyjskiej Partii Konserwatywnej w 1987 r. Inicjatywa brytyjskiej Partii Konserwatywnej była pierwszym krokiem do polityki prywatyzacyjnej i zmian regulacji, które rozpoczęły się w Wielkiej Brytanii w kwietniu 1990 r.

⁶¹ Od blisko dwudziestu lat termin regulacja jest używany bardziej wąsko, głównie w odniesieniu do transformowania monopolu naturalnych, aby zaczęły podlegać regułom rynku konkurencyjnego.

⁷¹ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

⁸¹ Adekwatna dla tzw. socjalistycznej własności środków produkcji z początku lat 80-tych, współzarządzana przez załogi pracownicze.

⁹¹ Oddzielenie od siebie produkcji, przesyłu, dystrybucji i dostaw energii, co było potrzebne do identyfikowania i przyporządkowywania kosztów konkretnej operacji w długim procesie wytwarzania i dostarczania energii i w ten sposób uzyskać adekwatność ceny w odniesieniu do kosztów.

^{10]} Taką delegację ustawową dla Rady Ministrów po raz pierwszy zamieszczono w ustawie z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (art. 2a), kolejny w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (art. 1a).

^{11]} Po cóż było zabiegać o pozytywną decyzję Rady Ministrów w tym zakresie, kiedy na wyciągnięcie ręki było setki innych przedsiębiorstw, czekających w prywatyzacyjnej kolejce?

^{12]} Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 i Nr 203, poz. 1966, z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 34, poz. 293, nr 91, poz. 875, Nr 96, poz. 959 i Nr 173, poz. 1808 oraz z 2005 r. Nr 62, poz. 552.

^{13]} Energetycy mówią o rynku energii od 10 lat i niewiele dla niego zrobili. Dyskutowali, wyjeżdżali na seminaria, jeździli do Kalifornii aby nauczyć się, jak ten rynek się robi, a tego rynku konkurencyjnego jak nie było, tak nie ma. Wręcz odwrotnie, podejmowano działania, które od rynku energii nas oddalały. Kontyngent energii, zakontraktowany w kontraktach jest tak znaczny, że niewiele miejsca zostawia na wolną grę rynkową, abstrahując od innych barier konkurencyjnego rynku. Mamy więc do czynienia z pewną grą pozorów.

^{14]} Objęto nimi niemal wszystkich wytwórców energii elektrycznej, zarówno elektrownie systemowe, jak i elektrociepłownie. W szczytowej fazie ich realizacji ponad 70% energii sprzedawanej w kraju odbiorcom końcowym pochodziło z KDT, po z góry ustalonych, korzystnych cenach (z reguły algorytmach ich stanowienia), gwarantujących wytwórcom w długim okresie czasu pełne bezpieczeństwo ekonomiczne. Wypada podkreślić, iż było to możliwe m.in. dlatego, iż umawiali się między sobą energetycy, ale płatnikami dla tych umów mieli być wyłącznie odbiorcy końcowi. Innymi słowy – mieliśmy i mamy tu do czynienia z klasycznym dla energetyki zawieraniem umów na niekorzyść strony trzeciej.

^{15]} Analizując treść samych kontraktów można śmiało stwierdzić, że cząstkowe i końcowe wyniki projekcji finansowej przedsięwzięć modernizacyjnych zostały w znacznie większym stopniu ukształtowane przez przyjęte założenia i „kryteria” wyrażające intencje podpisanych umów, niż przewidywane, rzeczywiste efekty i nakłady związane z projektowanymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi i w ich ramach realizowanymi kierunkami i rodzajami postępu technicznego.

^{16]} Zwracała na to uwagę m.in. NIK, przy czym Izba bardziej obawiała się pogorszenia sytuacji prawno-ekonomicznej PSE SA jako strony KDT, a nie wzrostu płatności odbiorców końcowych. Zobacz w tej sprawie „Informacje o wynikach kontroli funkcjonowania podmiotów gospodarczych w sferze obrotu energią elektryczną oraz obsługi indywidualnych odbiorców energii elektrycznej”, Warszawa, październik 1997 r. s. 53.

^{17]} Zresztą, przez wiele lat (głównie w pierwszym okresie transformacji) odbiorcy nie wiedzieli faktycznie za co i dlaczego tak dużo płacą. Sprzyjał temu m.in. system cen hurtowych (ustalanych przez samych zainteresowanych, czyli energetyków) oraz detalicznych (dla odbiorców końcowych – ustalanych przez Ministra Finansów), wprowadzenie podatku VAT, itp. Dziś sytuacja, za sprawą regulacji sektora, jest o wiele bardziej klarowna. Nie oznacza to jednak, iż zginęły np. źródła wzrostu kosztów produkcji i dostaw energii. Wręcz odwrotnie. Wydaje się ich być coraz więcej. Gorzej, że nowe wśród nich pojawiają się głównie za sprawą państwa: podatek akcyzowy, podatki od infrastruktury technicznej.

^{18]} Tymczasem od 2000 r. trwają prace nad rozwiązaniem KDT, polegające na oszacowaniu wielkości tzw. kosztów osieroconych i określenia formy ich skompensowania stronom kontraktów. Kolejne wersje rozwiązania nie były wdrożone albo ze względu na krajowe bariery prawno-finansowe (np. System Opłat Kompensacyjnych, gwarantujący wytwórcom

spłatę kredytów bankowych), albo koncepcja z 2003/04 r. ze względu na niezgodność z metodologią unijną („Komunikat w sprawie metodologii analizowania pomocy publicznej związanej ze zjawiskiem kosztów osieroconych”, Komisja Europejska, lipiec 2001 r., „Commission Communication relating to the methodology for analysing State aid linked to stranded costs”, http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/stranded_costs/en.pdf).

Aktualna koncepcja – przewidziana na lata 2006-25 – uwzględnia zarówno zasadę dobrowolnego rozwiązania kontraktów długoterminowych na podstawie umów rozwiązujących pomiędzy PSE SA, poszczególnymi wytwórcami i utworzonym w celu prowadzenia rozliczeń Przedsiębiorstwem Rozliczeń Opłat Systemowych SA (PROS SA), jak i etapowość oraz korygowanie rekompensat. Patrz projekt ustawy o zasadach pokrywania kosztów powstałych w przedsiębiorstwach w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej, który został przyjęty przez Radę Ministrów pod koniec lutego 2005 roku i przekazany równocześnie do Parlamentu i notyfikacji w KE. Dodajmy, że odbiorcy energii elektrycznej znaleźli się w mało komfortowej sytuacji. Dziś płacą więcej zarówno za samą energię, jak i jej przesył (co wynika z ustawowego sposobu przenoszenia skutków KDT na odbiorców końcowych). Odbiorcy zapłacą także za ewentualne wcześniejsze rozwiązanie KDT.

¹⁹¹ Chcąc bowiem zachować rodzimy potencjał produkcyjny musimy się zdobyć na kolejny, ogromny wysiłek inwestycyjny. Skromne szacunki kosztów wywiązania się z powinności Dyrektywy 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania to suma ok. 40 mld.

²⁰¹ TPA, czyli third party access – dostęp strony trzeciej. Zasada umożliwiająca skorzystanie z sieci przesyłowej osobom nie będącymi jej właścicielami.

²¹¹ 1 lipca 2007 r. wszyscy odbiorcy uzyskają prawo zmiany dostawcy – tzw. pełne otwarcie rynku e.e. (*nota bene* analogicznie gaz).

²²¹ Stanowisko Prezesa URE w sprawie zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem i obrotem energią elektryczną z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, 28.06.2001 r.

²³¹ Przykładem regulacji na tzw. rynku bilansującym, takie jak wymagania techniczne dla systemów pomiarowych, za małą dokładność zgłaszania ofert, brak możliwości tworzenia grup bilansujących, konieczność posiadania odpowiedniego wyposażenia w systemy teleinformatyczne itd.

²⁴¹ Warto tutaj przytoczyć opinię ekspertów, że „Najlepszy okres dla prywatyzacji sektora wytwarzania to lata 1993-1997. W okresie późniejszym inwestorzy zostali zniechęceni poprzez straty lub niskie przychody uzyskiwane z nabytych elektrowni.” [np. 10, s. 23].

²⁵¹ Przez określenie stosownych zamierzeń restrukturyzacyjnych: co, dlaczego i na jakich warunkach, oraz w jakim terminie powinno zostać podjęte i wykonane. Tu właśnie jest miejsce na wskazanie, w jakich obszarach Skarb Państwa – jako właściciel spółek i przedsiębiorstw – zamierza prowadzić prywatyzację lub dążąc do zachowania ich państwowego charakteru i podwyższenia ich efektywności gospodarowania.

²⁶¹ Ostatnie rządy raczej nieudolnie kontrolowały sytuację w gospodarce, były nieprzewidywalne w decyzjach a czasami wręcz nie rozumiały skutków swojej polityki.

Rażącym przykładem jest prywatyzacja a właściwie chaos w prywatyzacji sektora energetyki, głównie elektroenergetyki i gazu. I tak w odniesieniu do energetyki w ciągu kilkunastu miesięcy Rada Ministrów przyjęła dokumenty: 16 maja 2000 r. „Zintegrowany harmonogram prywatyzacji sektora elektroenergetycznego oraz wprowadzenia rynku energii elektrycznej”, 10 kwietnia 2001 r. „Program wprowadzania rynku energii elektrycznej w Polsce”, 19 czerwca 2001 r. „Aktualizacja zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzenia rynku energii elektrycznej”. 19 lipca 2001 r., na posiedzeniu sejmowej Komisji Gospodarki Narodowej, wiceminister ds. energetyki w MSP przedstawia swoją koncepcję o docelowym funkcjonowaniu i przyszłości sektora elektroenergetycznego w Polsce, praktycznie z nikim nie uzgodnioną a co ważniejsze sprzeczną z dotychczasową rządową polityką. Polityka ta była zmienna, nieprawidłowo określała chociażby formy i kolejność prywatyzowania, do pewnego momentu ewoluowała jednak w kierunku pożądanym dla tworzenia pozytywnych uwarunkowań rynkowych, czego absolutnie nie można powiedzieć o zgłoszonej inicjatywie holdingowej. Należy mieć przy tym na uwadze pewną prawidłowość, praktycznie sprawdzoną na świecie, że prywatyzacja energetyki nie jest warunkiem *sine qua non* rynku, natomiast monopol, wszystko jedno publiczny, czy prywatny – całkowicie rynek wyklucza.

^{27]} Idzie tu o „Aktualizację realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego”, dokumentu będącego obecnie (maj 2005) przedmiotem prac rządu. W swej istocie – planowane działania właścicielskie zamiast sprzyjać budowie konkurencyjnego rynku energii elektrycznej mają *de facto* preferować droższe, ale rodzime przedsiębiorstwa.

^{28]} *Annual Report on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market*, COM (2004) 863 final, Brussels, 5.01.2005 (tzw. Benchmarking IV).

^{29]} Międzynarodowy handel energią nadal pozostaje w rękach PSE SA. Konkurencję w tym zakresie, obok ograniczeń zdolności przesyłowych, w istotny sposób powstrzymuje brak stosownego *know how* u samych wytwórców, jak handlować energią elektryczną na rynkach zagranicznych.