

Zwolnić z obowiązku zatwierdzania cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych

Autor: Piotr Begier - Biuro PTPiREE

(„Energia Elektryczna” – 1/2010)

Zasadniczym celem zmian w organizacji rynków energii, przeprowadzanych zresztą nie tylko w krajach Unii Europejskiej, jest poprawa efektywności w funkcjonowaniu przedsiębiorstw branży. Uznaje się, że najistotniejszym narzędziem, które do osiągnięcia tego celu może się przyczynić jest zastosowanie reguł konkurencji. W odniesieniu do nośników energii sprzedawanych poza siecią, w Polsce rynek został zaakceptowany jako naturalny. Z jednej strony dostępność do benzyn, oleju napędowego, gazu płynnego, węgla jest powszechna, a z drugiej wahania cen paliw stosowanych w transporcie nie wywołują ani protestów społecznych, ani nadmiernej emocji decydentów. Inaczej jest natomiast w przypadku nośników energii dystrybuowanych z wykorzystaniem infrastruktury sieciowej, czyli energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła użytkowego.

Niestety, praktyczna realizacja stosowania reguł rynkowych w tym obszarze opóźnia się. Źródła tego zjawiska są złożone. Nawet dla niewtajemniczonych w szczegóły analityków, pierwszym wrażeniem jest ściśle przeplatanie się przyczyn ze skutkami. Nie ma konkurencyjnego rynku, bo jest zatwierdzanie taryf, ale jest zatwierdzanie taryf, bo nie ma konkurencyjnego rynku! Konsumenci energii elektrycznej nie zmieniają sprzedawcy, ale na kogo mają zmienić, skoro innych nie ma? Zaś innych sprzedawców nie ma, bo jak prowadzić biznes, w którym można osiągnąć marżę niewiele wyższą od zera?

Warto w tym miejscu raz jeszcze przypomnieć, że idea reformowania elektroenergetyki oparta jest na założeniu wprowadzenia do tej branży konkurencji i zastąpienia - wszędzie tam, gdzie to możliwe - regulacji nakazowej mechanizmami rynkowymi. Werbalnie nikt tego założenia nie kwestionuje i panuje powszechna zgoda, że handel energią elektryczną powinien być uwolniony, tak jak handel surowcami, paliwami czy żywnością. Lecz gdy przychodzi do postawienia kropki nad „i”, u decydentów następuje zawahanie. Doświadczeni praktycy od zarządzania na co dzień posługują się zasadą: „jeśli coś się ma nieuchronnie zdarzyć, najlepiej jest, gdy zdarzy się natychmiast”. Również i w jej kontekście stwierdzenie, że najbardziej dogodna chwila pełnego uwolnienia rynku energii elektrycznej już minęła staje się, niestety, w pełni uzasadnione.

Wydaje się, że w ostatnich latach uczyniono bardzo wiele, by została przygotowana i wdrożona infrastruktura sprzyjająca pełnemu zliberalizowaniu handlu energią elektryczną: -rozdzielono działalność sieciową i handlową do odrębnych przedsiębiorstw, wyznaczeni zostali operatorzy przesyłowy i dystrybucyjni, skorygowano zapisy w Instrukcjach Ruchu i Eksploatacji Sieci, przygotowano procedury postępowania przy zmianie sprzedawcy przez odbiorców energii elektrycznej, firmy prowadzące działalność polegającą na sprzedaży energii elektrycznej zawarły umowy dystrybucji (tzw. generalne) - żeby wymienić najważniejsze.

W 2006 r. do korzystania z prawa wyboru sprzedawcy uprawnionych było 1,7 mln odbiorców (wszyscy, z wyjątkiem gospodarstw domowych). Ze swego uprawnienia skorzystało 82.. Ich udział w całości sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym wyniósł aż 7,6 proc. W 2007 r. - mimo że dopiero od połowy roku uprawnienie do zmiany sprzedawcy uzyskały gospodarstwa domowe - odnotowano już 604 przypadki zmiany sprzedawcy. Według informacji Urzędu Regulacji Energetyki (URE) od 1 lipca 2007 do 30 września 2009 r.. sprzedawcę zmieniło 2724 odbiorców, w tym 1565 zaliczanych do kategorii „gospodarstwo domowe”. Liczba przypadków

zmiany sprzedawcy nie może być uznana za imponującą, ale potwierdza, że przyjęte procedury działają i że ścieżki zostały przetarte.

Można snuć przypuszczenia, jak przedstawiałby się poziom rozwoju rynku, gdyby utrzymana została decyzja Prezesa URE z listopada 2007 r. o zwolnieniu przedsiębiorstw energetycznych z przedkładania do zatwierdzania taryf energii elektrycznej. Jak wiadomo, najpierw zawiesił on wcześniejszą decyzję o zwolnieniu, a następnie cofnął zawieszenie w odniesieniu do odbiorców z grup taryfowych C, B i A oraz wezwał do przedstawienia do zatwierdzenia ceny w grupie taryfowej G. Takie samo wezwanie skierował do sprzedawców energii elektrycznej w końcu 2008 r. Po roku sytuacja powtórzyła się po raz trzeci.

Podjęcie decyzji o podtrzymaniu zatwierdzania cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych na 2010 r. Prezes URE uzasadniał - jak w latach poprzednich - brakiem konkurencyjnego rynku energii. Dodatkowo informował, że przyczyną jest brak ochrony odbiorców „wrażliwych społecznie”. Trzeba jednoznacznie stwierdzić, że konkurencyjny rynek energii elektrycznej nigdy nie powstanie, jeśli ceny będą ciągle regulowane, a energia nie będzie traktowana jak inne towary. I to nie tylko dlatego, że cena będzie niższa lub wyższa. Po pierwsze, dlatego, że panuje niepewność co do jej wysokości w przyszłości. Po drugie, przy regulacji cen, z natury zachowawczej, nie dochodzi do przebudowy struktury taryf, a bez tego nie powstaną zróżnicowane oferty dla konsumentów energii elektrycznej.

W ocenie Komisji Europejskiej oraz Grupy Europejskich Regulatorów Gazu i Energii Elektrycznej współistnienie cen regulowanych i wolnorynkowych powoduje zniekształcenia i hamuje równoprawny dostęp sprzedawców do odbiorców. Kształtowanie cen regulowanych oparte jest na zasadach, które nie odzwierciedlają warunków, jakie panowałyby na rynku konkurencyjnym. Podstawowym atrybutem cen rynkowych jest bowiem oderwanie sposobu ich wyznaczania od kosztów uzasadnionych. Opieranie kształtowania cen w oparciu o koszty uzasadnione, które w każdej regulacji są limitowane, jest przyczyną opóźnień w eliminowaniu zakazanego subsydiowania między grupami odbiorców.

Jeśli rynek energii elektrycznej - jak twierdzi Prezes URE - jest nieprzygotowany na pełne uwolnienie taryf, to należy zastanowić się, dlaczego dotychczasowe działania regulatora i innych organów państwa, prowadzone co najmniej od 2001 r., okazały się nieskuteczne, a przede wszystkim, jakie działania należy podjąć, aby powstał konkurencyjny rynek energii.

Jeśli zaś chodzi o ochronę odbiorców nie radzących sobie z płatnościami za energię, nie zaszły w ostatnich latach zmiany, które pogorszyłyby ich sytuację. Przepisy o pomocy społecznej funkcjonują w Polsce od wielu lat i nie ma przeszkód, by tak było dalej. Wraz z upływem czasu ośrodki pomocy społecznej nie tylko poprawiają sposób działania, ale dysponują coraz lepszym rozeznaniem w sytuacji najbardziej potrzebujących. W przypadkach tego wymagających udzielają pomocy przy zapłacie rachunku za energię elektryczną, gaz czy ciepło i zapewne się to nie zmieni. Odrębnym zagadnieniem jest kwestia poziomu środków przeznaczanych na pomoc społeczną. Tę sprawę regulują stosowne przepisy, które określają zarówno tworzenie i kształtowanie odpowiednich funduszy, jak i wydawanie publicznych pieniędzy.

Wyżej przedstawiono krytyczną ocenę podtrzymywania zatwierdzania cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych z punktu widzenia osiągania celu, jakim jest taki rynek energii, w ramach którego sprawne i ekonomicznie efektywne firmy oferują konsumentom towar, jakim jest energia elektryczna, po cenach akceptowanych zarówno przez sprzedającego, jak i kupującego. Ale ocenę można także przeprowadzić z punktu widzenia szczegółowych przepisów prawa.

W art. 3 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, w pkt. 17, zapisano definicję taryfy, jako „*zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo*

energetyczne i wprowadzany jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców w trybie określonym ustawą”. Istotą tej definicji wydaje się słowo „zbiór”. Zasadne wydaje się zatem pytanie, czy jest poprawne zatwierdzanie przez Prezesa URE „taryfy dla grupy G”, jeśli zapisany w niej zestaw cen i warunków ich stosowania stanowi jedynie podzbiór większej całości. Analizując art. 44 Prawa energetycznego, którego przepisy nakazują z jednej strony zapewnić równoprawne traktowanie odbiorców oraz eliminować subsydiowanie skrośne, z drugiej zaś prowadzić ewidencję księgową w sposób umożliwiający odrębne obliczenie kosztów i przychodów także w odniesieniu do grup odbiorców, określonych w taryfie, uprawniony wydaje się wniosek, że postępowanie Prezesa URE nie jest poprawne. Nie są bowiem spełnione co najmniej dwa warunki z tego przepisu wynikające. Odbiorcy przedsiębiorstwa energetycznego nie są traktowani równoprawnie. Część z nich płaci za energię elektryczną według cen kształtowanych w oparciu o zasady rynkowe, w oderwaniu od kosztów uzasadnionych, innych odbiorców, zaliczonych do grupy „gospodarstwa domowe”, obowiązują ceny wynikające z kosztów. Taki dualizm nie pozwala spełnić drugiego z wymagań art. 44, mianowicie eliminowania subsydiowania skrośnego. Po prostu nie ma narzędzia, którym możliwe byłoby określenie poziomu wspierania jednych grup odbiorców przez inne przy „częściowym uwolnieniu rynku”. A jeśli zjawisko jest niemierzalne, to przepis staje się martwy. Warto odnotować, że w przeszłości Prezes URE monitorował i analizował postępy w likwidowaniu subsydiowania. Można uznać, że decyzje o regulacji taryf w grupie G sankcjonują zakazane prawem subsydiowanie między grupami odbiorców. Nakładając na przedstawione wnioski, wynikające z treści art. 44, ocenę praktyki regulacyjnej stosowanej przez Prezesa URE można nawet mówić o narzucaniu. Do rozważań o zasadności utrzymywania regulacji cen dla gospodarstw domowych przydatne jest też odwołanie się do przepisów art. 49 ust. 1 i 2 ustawy Prawo energetyczne: „1. Prezes URE może zwolnić przedsiębiorstwo energetyczne z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzania, jeżeli stwierdzi, że działa ono w warunkach konkurencji, albo cofnąć udzielone zwolnienie w przypadku ustania warunków uzasadniających zwolnienie” oraz „2. Zwolnienie, którym mowa w ust. 1 może dotyczyć określonej części działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwo energetyczne w zakresie, w jakim działalność ta jest prowadzona na rynku konkurencyjnym.

Z cytowanych przepisów ustawy wynika jednoznacznie, że przedsiębiorstwo energetyczne prowadzi działalność określoną w koncesji albo w warunkach konkurencji, albo w warunkach, gdy jej nie ma. Oznacza też, że Prezes URE nie może uznać rynku za „częściowo konkurencyjny”. Zresztą rozsądek podpowiada, że decyzja może być tylko dwojaka: na tak - warunki do zwolnienia są spełnione, lub na nie - warunków do zwolnienia nie ma. Zatem kolejne decyzje podtrzymujące obowiązek zatwierdzania taryf jedynie dla części konsumentów energii elektrycznej były wadliwe.

W ostatnich tygodniach sytuacja pokomplikowała się jeszcze bardziej. Dwóch istotnych dla rynku sprzedawców energii elektrycznej - Vattenfall Sales Poland i RWE Polska - prawomocnym wyrokiem sądowym uzyskało potwierdzenie zwolnienia z obowiązku przedkładania Prezesowi URE do zatwierdzania taryf energii elektrycznej dla gospodarstw domowych. W świetle tego prawnego rozstrzygnięcia mogą one kształtować swoje taryfy w oparciu o relacje rynkowe, inne zaś są zmuszone stosować ceny, które zatwierdzi regulator. I „uwolnieni” uzyskali przewagę. Kosztem nieco wyższych cen dla gospodarstw domowych, które są mniej skłonne do zmiany sprzedawcy, oferują pozostałym klientom niższe niż konkurenci ceny energii elektrycznej. To nie spełnia wymaganego prawem (i rozsądkiem) równoprawnego traktowania uczestników rynku!

Nieprawdziwe jest stwierdzenie, iż to uwolnienie taryfikacji w obrocie spowoduje wzrost obciążeń dla klienta końcowego, podobnie jak nieprawdziwe jest przekonanie, że uwolnienie spowoduje spadek obciążeń klienta końcowego. Uwolnienie rynku oznacza bowiem przejrzystość i kształtowanie cen w oparciu o mechanizmy konkurencji. A o to chodzi w gospodarce rynkowej.

Zatem, najwyższy czas na nieuchronną decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.