

Efekt *spill-over* a modernizacja krajowego sektora energii

Paweł Frączek¹, Anna Mazurkiewicz²

Wstęp

Efekt rozlewania się (ang. *spill-over*) oznacza dyfuzję czy też rozprzestrzenianie się działań podjętych w pewnej sferze lub na pewnym obszarze na kolejne sfery i obszary. Odnosząca się do niego teoria wyjaśnia m.in. coraz szerszą kooperację w Unii Europejskiej polegającą na podejmowaniu działań w innych obszarach w sytuacji, gdy osiągnięty zostanie sukces w ramach wybranych polityk wspólnotowych (tabela 1.). Rezultaty dotyczące polityki gospodarczej i szybko osiąganego porozumienia spowodowały, że państwa zaczęły podejmować współpracę dotyczącą m.in. bezpieczeństwa wewnętrznego, transportu oraz innych dziedzin gospodarki. W wyniku korzyści osiąganych z postępującej kooperacji integracja europejska stopniowo obejmuje coraz to nowsze dziedziny. Podejście to jest pochodną filozofii zaproponowanej przez J. Monneta, który opowiadał się za stopniowym przechodzeniem do kolejnych etapów współpracy opartej na wcześniejszych osiągnięciach.

Korzyści związane z wystąpieniem efektu rozlewania się dotyczą zwłaszcza krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w których wdrażane są postanowienia unijnych aktów prawnych regulujących poszczególne sfery funkcjonowania gospodarek krajów UE. W wyniku współpracy z przedsiębiorstwami z krajów „starej” Unii Europejskiej przedsiębiorstwa z krajów Europy Środkowo-Wschodniej uzyskały szansę na wystąpienie w nich międzynarodowych efektów zewnętrznych zarówno bezpośrednio związanych z transferami wiedzy i technologii, jak i pośrednio poprzez transfery kapitału.

Efekty te, pochodzące z sąsiednich państw lub gałęzi przemysłu, pojawiają się wówczas, gdy produkcja wywiera wpływ na działalność gospodarczą innych miejscowych firm lub ich pracowników. Firmy kraju przyjmującego bezpośrednio inwestycje zagraniczne czerpią korzyści ze współpracy z zagranicznymi inwestorami. Związany jest z tym proces dyfuzji innowacji oraz rozprzestrzeniania wiedzy technicznej.

Pozytywne efekty zewnętrzne pojawiają się w kontekście dostarczania nowych informacji, nowych technologii, praktyk menadżerskich itp. Ich wystąpienie oznacza,

¹ Dr Paweł Frączek, Zakład Ekonomiki Inwestycji i Zarządzania Strategicznego, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski

² Dr Anna Mazurkiewicz, Zakład Ekonomiki Inwestycji i Zarządzania Strategicznego, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski

że zyski społeczne ze współpracy są większe niż tylko zysk czy korzyści związane z większą produktywnością, uzyskane przez firmę będącą sprawcą efektów zewnętrznych.

Należy zaakcentować, że występowanie pozytywnych efektów typu *spill-over* związane z łącznym oddziaływaniem inwestycji w kapitał intelektualny oraz kapitał rzeczowy może stwarzać silne bodźce do dalszego inwestowania w poszczególnych krajach wysoko rozwiniętych, nie zaś krajach mniej zasobnych w kapitał, czyli relatywnie słabo rozwiniętych.

Celem opracowania jest wskazanie różnic w sposobie funkcjonowania krajowego sektora energii w porównaniu do wymogów obowiązujących w krajach UE oraz konsekwencji tych różnic dla krajowych odbiorców energii elektrycznej i gazu ziemnego. Szczególny nacisk zostanie położony na kwestię zmian liberalizacyjnych w branży gazowniczej, zaległości, jakie w tym obszarze występują w Polsce, oraz oczekiwań dotyczących zmian, które umożliwią wypełnienie zobowiązań nakładanych na krajową branżę gazowniczą przez wymogi ustawodawstwa unijnego.

Tabela 1. Wybrane aspekty efektu *spill-over*

L.p.	Wyszczególnienie
1	2
1.	Funkcjonalny <i>spill-over</i> jest związany z rosnącą współzależnością państw i pojawianiem się nowych funkcji, które muszą być wykonywane na różnych szczeblach europejskiego zarządzania, co sprzyja pogłębianiu integracji, rozszerzaniu zakresu integracji pozytywnej oraz tworzeniu nowych rozwiązań instytucjonalnych w skali narodowej i wspólnotowej (np. nowe funkcje związane ze wspólną polityką celną, wspólną polityką rolną, polityką normalizacyjną, zarządzaniem funduszami strukturalnymi, z prowadzeniem wspólnej polityki pieniężnej, z działaniami na rzecz wspólnej przestrzeni badawczej, wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa, ochrony granic, swobody przemieszczania się w ramach układu z Schengen).
2.	Polityczny <i>spill-over</i> będący samonapędzającym się procesem tworzenia nowych instytucji i nowych sfer integracji przez europejskie elity polityczne i administracyjne pełniące funkcję inżynierów integracji. Jako przykład tego zjawiska można podać: <ul style="list-style-type: none"> – różne programy europejskie dotyczące badań i rozwoju, funkcjonowania rynku wewnętrznego czy też inicjatywy politycznej współpracy z krajami trzecimi owocujące różnymi programami regionalnymi, jak np. europejska polityka sąsiedztwa, współpraca transatlantycka itd. – działania biurokracji europejskiej prowadzące do nadmiernej regulacji niektórych sfer (normy, standardy) czy też nadmiernej harmonizacji przepisów prawnych. W miarę pogłębiania się procesów integracji obserwuje się w Europie także obywatelski <i>spill-over</i> , czyli rosnącą rolę obywateli w określaniu kierunku zmian, m.in. przez system referendalny oraz bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego.
3.	Geograficzny <i>spill-over</i> wiąże się: <ul style="list-style-type: none"> – z rozszerzaniem wspólnoty na kolejne kraje Europy, – z prowadzeniem polityki spójności o charakterze społecznym, ekonomicznym czy terytorialnym, w ramach której pojawiają się nowe priorytety i nowe zasady działania.
4.	Technologiczny <i>spill-over</i> – podejmowanie nowych zadań integracyjnych w reakcji na postęp technologiczny i rosnącą konkurencję na rynkach światowych.
5.	Zakłócenia procesów integracyjnych są związane z kryzysami instytucjonalnymi (kryzys luksemburski, trudnościami znalezienia consensusu (niektóre postanowienia programu jednolitego rynku, jak np. dyrektywa usługowa, zamówienia publiczne, a także traktat konstytucyjny) czy też z zagrożeniami zewnętrznymi, określane w literaturze jako <i>spill-back</i> . Koncepcja <i>spill-back</i> zwraca uwagę na to, że proces rozlewania się nie musi być automatyczny i liniowy, a więc może ulegać zakłóceniom lub wręcz odwróceniu.

1	2
6.	Czynniki specyficzne wzmacniające lub korygujące procesy <i>spill-over</i> to m.in. reakcje na: <ul style="list-style-type: none"> – zjawisko europejskiej eurosclerozy w postaci programu rynku wewnętrznego, – załamanie się międzynarodowego systemu walutowego w postaci etapowej budowy unii walutowej, – globalizację i lukę w dziedzinie konkurencyjności wobec Stanów Zjednoczonych, Japonii i Korei (w postaci Strategii Lizbońskiej), – transformację ustrojową i ekonomiczną Europy Środkowej i Wschodniej w postaci układów europejskich, porozumień o partnerstwie i współpracy, nowej polityki sąsiedztwa, nowego podejścia do polityki regionalnej i funduszy strukturalnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zielińska-Głębocka 2007

Wybrane cele unijnej polityki energetycznej

Początki wspólnej polityki energetycznej krajów Unii Europejskiej sięgają traktatów założycielskich. Wiąże się to z działalnością Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, która sprawowała kontrolę nad sektorem energii³. Wzrost zainteresowania problematyką sektora energii wynika z rosnących kosztów nośników energii, postępujących problemów bezpieczeństwa dostępu do nośników energii oraz rosnącego znaczenia sprawnego funkcjonowania sektora energii dla konkurencyjności krajów UE. Czynniki te doprowadziły do znaczącego zwiększenia roli polityki energetycznej wśród polityk unijnych oraz do przykładania dużej wagi przez decydentów do stanu i perspektyw osiągnięcia celów stawianych przedsiębiorstwom sektora energii (tabela 2).

Tabela 2. Wybrane cele unijnej polityki energetycznej

Cele	Wybrane działania i ich konsekwencje
1	2
Stworzenie wewnętrznego rynku energii	<ul style="list-style-type: none"> – Jest to narzędzie tworzenia warunków do zwiększenia konkurencji na rynku energii, co pobudziłoby firmy do inwestowania w sektorze oraz doprowadziłoby do obniżenia cen nośników energii dla odbiorców. – Konieczne będzie oddzielenie wytwarzania energii od jej dystrybucji, co ograniczy ryzyko funkcjonowania monopolu szkodliwego dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego (producent energii nie ma interesu zwiększać przepustowości swoich sieci przesyłowych i dzięki temu dopuszczać konkurencję). – Planowane jest zrealizowanie projektów inwestycyjnych dotyczących polskiego sektora energii, obejmujących m.in. połączenie elektroenergetyczne systemów Polski, Niemiec i Litwy oraz budowę gazociągu Nabucco. – Podnosi się kwestię wdrożenia odpowiednich mechanizmów zapewniających solidarność w przypadku kryzysów energetycznych. Według założeń powinno się to odbywać m.in. poprzez: <ul style="list-style-type: none"> ▪ wdrażanie w życie projektów dotyczących sprowadzania gazu z nowych regionów oraz tworzenie nowych węzłów gazowych (<i>gas hubs</i>) w krajach bałtyckich i krajach Europy Środkowej, ▪ budowę nowych strategicznych rezerw gazu oraz gazociągów w taki sposób, aby nie obarczać konsumentów niewspółmiernymi kosztami, ▪ realizację inwestycji w międzysieciowe połączenia elektroenergetyczne między poszczególnymi państwami UE.

³ W szczególności kontroli podlegała branża górnictwa węgla kamiennego oraz przemysł atomowy, co wiązało się z działalnością Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

1	2
Zwiększenie efektywności wykorzystania energii	W przyjętym w 2008 r. pakiecie energetyczno-klimatycznym zawarto cel redukcji zużycia energii pierwotnej o 20% do 2020 r. Oznaczałoby to m.in. oszczędności rzędu 100 mld euro rocznie oraz zmniejszenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery o 780 mln ton rocznie. Zmniejszenie zużycia energii dotyczyłoby głównie zaostreżenia standardów produkcji energooszczędnych urządzeń elektrycznych, zwiększenia popularności transportu publicznego oraz podjęcia szeregu decyzji promujących oszczędność energii.
Zwiększenie znaczenia energii odnawialnej	Komisja zaproponowała wiążący bardzo ambitny cel, aby do 2020 r. poziom energii odnawialnej w ogólnym bilansie zużycia nośników energii pierwotnej w Unii Europejskiej wynosił 20%. Dodatkowo zakłada się zwiększenie udziału biopaliw do minimum 10% w ogólnym zużyciu paliw do 2020 r.
Przyszłość energii jądrowej	Obecnie jedna trzecia elektryczności generowanej w UE oraz 15% ogólnego zużycia energii pochodzi z energii jądrowej. Komisja dostrzega zarówno zalety takiego rozwiązania (brak emisji gazów cieplarnianych do atmosfery oraz mała zależność ceny energii finalnej od ceny uranu), jak i jego wady (odpady radioaktywne, ryzyko wystąpienia awarii).
Międzynarodowa polityka energetyczna	Komisja Europejska ma nadzieję, że do 2020 r. Unia Europejska będzie zużywać mniej niż 10% energii światowej. Oznacza to jednak, że nie jest możliwe rozwiązanie problemów dotyczących bezpieczeństwa dostaw energii oraz zmian klimatycznych jedynie przy udziale państw członkowskich. Konieczne jest działanie ogólnosiwiatowe. Kwestie energetyczne muszą stać się główną częścią wszystkich unijnych stosunków zewnętrznych, gdyż są konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa geopolitycznego, stabilności ekonomicznej, rozwoju społecznego oraz walki ze zmianami klimatu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Tatarzyński 2007; Ney 2007

Realizacja przedstawionych celów w szczególności sposób dotyczy sektora energii w Polsce. Ze względu na długoletnie zaległości w jego modernizacji realizacja polityki energetycznej opartej na wymogach unijnych wymaga wyjątkowo głębokich zmian w obecnej polityce dotyczących m.in. regulacji, a następnie liberalizacji sektora energii.

Liberalizacja gazownictwa

W ostatnich dekadach XX wieku i na początku XXI wieku największy wpływ na funkcjonowanie rynku gazu ziemnego miało wprowadzenie liberalizacji (deregulacji) branży. Jej celem było stworzenie globalnego rynku gazu, na którym każdy jego uczestnik będzie mógł kupować lub sprzedawać każdą ilość gazu, wszędzie, w każdym kraju i w dowolnym momencie.

Zmiany te doprowadziły do zaistnienia konkurencji na rynku gazu (konkurencji „gazu z gazem”), która dotyczy zarówno producentów gazu, jak i usług dodatkowych związanych z jego dostawą i prowadzi do stworzenia odbiorcom gazu możliwości swobodnego wyboru dostawcy.

Do przesłanek działań liberalizujących rynki gazownicze poszczególnych krajów należy również zaliczyć wady monopolu gazowniczych dotyczące [Kamiński 2005]:

- niegospodarności i nieefektywności działania przedsiębiorstw energetycznych, a w konsekwencji strat pokrywanych zazwyczaj przez konsumentów lub ze środków budżetowych,

- ograniczonego dostępu do kapitału inwestycyjnego w przedsiębiorstwach będących własnością skarbu państwa,
- nadmiernego wzrostu kosztów produkcji energii elektrycznej, powodującego wzrost cen dla odbiorców finalnych,
- nieodpowiedniego z perspektywy odbiorców gazu ziemnego poziomu świadczonych usług.

Liberalizacja gazownictwa wiąże się z dwoma kierunkami zmian:

- obszary branży, gdzie istnieje monopol naturalny (sieci przesyłowe i dystrybucyjne oraz magazyny gazu), są poddawane regulacji chroniącej uczestników rynku przed nadmiernymi cenami oraz uniemożliwiającej osiągnięcie przez monopol nadmiernych zysków,
- w tych obszarach branży, w których możliwe jest wykorzystywanie mechanizmów rynkowych (wydobycie, handel), ogranicza się stosowanie instrumentów regulujących i tworzy warunki do zaistnienia konkurencji.

Do najistotniejszych działań liberalizujących gazownictwo należy zaliczyć następujące zmiany [Łucki 2003]:

- zabronienie przedsiębiorstwom transportowym i magazynowym zajmowania się handlem gazem,
- zapewnienie swobodnego dostępu do infrastruktury gazowniczej,
- wprowadzenie przetargowej metody zawierania kontraktów na usługi transportowe i magazynowe,
- stworzenie możliwości odsprzedaży przez handlujących gazem zakontraktowanych usług innym chętnym (stworzenie wtórnego rynku usług),
- rozdzielenie obszarów działalności dla uzyskania przejrzystości kosztów,
- wprowadzenie kontroli opłat za transport i magazynowanie gazu (opłaty te powinny odzwierciedlać poniesione nakłady i koszty z umiarkowaną stopą zwrotu),
- zagwarantowanie dostępu do informacji o działalności firm gazowniczych,
- powołanie urzędu regulacji polityki gazowniczej.

Efektom zmian wprowadzonych na rynku gazu były m.in.:

- likwidacja niedoboru gazu na rozwiniętych rynkach gazu,
- zmniejszenie marży przedsiębiorstw gazowniczych,
- obniżenie cen gazu i poprawa obsługi klientów korzystających z usług przedsiębiorstw gazowniczych,
- eliminowanie z rynku dostawców, którzy w porównaniu z wynikami konkurentów nie zdołali obniżyć kosztów dostawy oraz ograniczyć tempa wzrostu cen⁴.

Deregulacja sektora umożliwiła nowym dostawcom wejście na rynek gazu poprzez dodatkowy import lub jego wydobycie przez nowe podmioty. W tradycyjnie ukształ-

⁴ Działania służące liberalizacji sektorów infrastrukturalnych spotykają się niejednokrotnie z krytyką. Rzeczywistość pokazuje jednak, że wprowadzenie wolnego rynku surowców energetycznych przyczynia się do ograniczenia możliwości nieoczekiwanego wzrostu cen energii i zmniejsza ryzyko kryzysu energetycznego. Postępująca liberalizacja rynku gazu, na skutek dopuszczenia nowych przedsiębiorstw do tej branży, doprowadziła także do obniżenia jego cen zakupu dla elektrowni. Pozwoliło to na uzyskanie niższego kosztu energii elektrycznej. Zestawienie poglądów podnoszonych przez krytyków liberalizacji gazownictwa ujmuje m.in. Łucki, 2003.

towanym rynku energii jego poszczególne obszary były zaopatrywane przez jednego dostawcę. Posiadał on wyłączność na dostawę określonego nośnika energii i sam ustalał jego ceny, które były zwykle sumą kosztów wytwarzania i przesyłu oraz zysku. Propozycję cen ustalonych w ten sposób zatwierdzał określony urząd państwowy. Cechą tego modelu było nakierowanie na zagwarantowanie ciągłości dostaw energii niezbędnej do zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Wejście nowych dostawców umożliwiłoby wprowadzenie konkurencji między podmiotami działającymi na danym rynku.

Dalszym etapem deregulacji było stopniowe upowszechnienie zasady dostępu stron trzecich (TPA – *Third Part Acces*) do sieci gazowych stanowiących własność działającego na danym terenie przedsiębiorstwa dystrybucyjnego. Stosowanie tej zasady oznacza, że uprawnieni odbiorcy mogą kupować gaz u dowolnie wybranego dostawcy, operator gazociągu musi zaś na zlecenie dostawcy przesłać gaz do odbiorcy. W zamian za przesłanie gazu odbiorca jest zobowiązany do uiszczenia opłaty, której wysokość jest zależna od stawek taryfy na świadczenie usługi przesyłowej [Rotko 2008].

Wprowadzenie zasady TPA wymusza konkurencję wśród dostawców walczących o możliwość sprzedaży gazu ze swych źródeł, a w konsekwencji prowadzi do obniżenia cen gazu dla klientów finalnych. Obecnie gaz jest towarem sprzedawanym na wielu giełdach towarowych, a poziom jego cen jest kształtowany przez rynek. Wówczas część firm działających na rynku gazowniczym handluje jedynie dostępem do swej sieci, nie prowadząc obrotu gazem [Bobińska 2000].

Warunkiem powstania i rozwoju konkurencyjnego rynku jest możliwość pozyskania gazu przez nowych uczestników rynku. Jest to możliwe dzięki wymuszeniu oddania dostępu do zasobów gazu przez dotychczasowego monopolistę lub przez stworzenie warunków jego pozyskania z innych rynków poprzez gazociągi przesyłowe lub dostawy LNG. Pojawienie się nowych dostawców oznacza konieczność ograniczenia roli dotychczasowych, tradycyjnych dostawców gazu.

Do uelastycznienia rynku gazu przyczyniło się także ograniczenie przez państwo znaczenia kontraktów długoterminowych na dostawę gazu zawartych na podstawie formuły „bierz lub płać” (*take or pay*)⁵. Pierwotnie zawierano je na wiele lat jako uzasadnienie celowości budowy oraz gwarancję finansowania infrastruktury gazowniczej. Zmiany te pozwoliły na częściowe odejście od kontraktów długoterminowych i stopniowe zastępowanie ich kontraktami średnio- i krótkoterminowymi. Likwidacja lub ograniczenie udziału dostaw gazu bazujących na kontraktach „bierz lub płać” w całkowitym zapotrzebowaniu na to paliwo umożliwia realizację dostaw gazu przez niezależnych dostawców.

Ograniczenie roli kontraktów długoterminowych przyczyniło się do stworzenia warunków do powstania giełd gazu oraz do upowszechnienia nowych form kontraktów na dostawę gazu. Część tych kontraktów jest oparta na zaczerpniętych z rynków finansowych kontraktach terminowych, co pozwala na ograniczenie ryzyka działalności branży.

⁵ *Take or pay* – kontrakt oznaczający konieczność systematycznego odbioru umownie określonych ilości np. gazu pod rygorem zapłacenia za nieodebrany gaz. Ta forma umowy nie przewiduje możliwości zaspodarowywania ewentualnych nadwyżek gazu przez jego późniejszy odbiór, reeksport lub odsprzedaż.

Perspektywy dalszej liberalizacji rynku gazu ziemnego w UE wobec przyjęcia III pakietu liberalizacyjnego

Mimo olbrzymiej roli regulacji i deregulacji gazownictwa dla konkurencyjności gospodarek poszczególne kraje UE są w bardzo różnym zakresie zaangażowane we wprowadzanie liberalnych zmian. Według raportów Komisji Europejskiej w większości krajów unijnych w dalszym ciągu nie obserwuje się znaczących korzyści tych działań dla klientów końcowych. Wynika to z bardzo powolnego wprowadzania zmian liberalizacyjnych w krajach unijnych.

W wielu krajach UE, mimo formalnego uwolnienia rynku, występują opóźnienia w liberalizacji rynku gazu, czego przejawem jest brak zmian dostawców. Brak ten wiąże się z tym, że zmiana dostawcy jest postrzegana przez odbiorców energii jako skomplikowany proces. Z tego względu wielu klientów nie korzysta z nowej możliwości, mimo że w rzeczywistości jest to łatwiejsze niż obawiają się klienci [*Consumers* '... 2008]. Jednocześnie 69% klientów, którzy dokonali zmiany dostawcy energii, akcentuje, że pozwoliło im to znacząco obniżyć koszt dostawy gazu ziemnego na ich potrzeby.

Jednym z głównych czynników decydujących o braku postępu liberalizacji jest duża koncentracja dostawców na europejskim rynku gazowniczym. W większości krajów UE dostawy gazu realizują podmioty dominujące na rynku lub też liczba tych podmiotów jest bardzo ograniczona, duży zaś udział trzech największych dostawców gazu ziemnego w rynku jest istotną barierą rozwoju rynku gazowniczego [*Report...* 2009: 17]. Wobec braku możliwości zmiany dostawcy wielu klientów rezygnuje z poszukiwania nowego dostawcy.

Należy oczekiwać, że Komisja Europejska wymusi dokończenie liberalizacji branży gazowniczej, co oznacza stosowanie zapisów dyrektyw gazowniczych w ustawodawstwie i praktyce krajów członkowskich. Kraje, które nie dokończą zmian, będą narażone na postępowanie wyjaśniające przed Komisją Europejską oraz na płacenie kar za zaniedbania. Nie można zatem wnioskować, że poszczególne kraje, spowalniając działania związane z wdrażaniem dyrektyw gazowych, unikną ich wdrożenia.

Aby przyspieszyć liberalizację branży gazowniczej, Komisja Europejska wprowadziła III pakiet liberalizacyjny, będący zbiorem dyrektyw regulujących funkcjonowanie sektora energii w krajach unijnych. Postanowienia pakietu dyrektyw zakładają znaczące dalsze zmiany nakierowane na tworzenie jednolitego rynku energii w krajach UE. Ich wdrożenie ma pozwolić na dalszą liberalizację sektora energii, w tym rynku gazowniczego, oraz na zwiększenie korzyści z funkcjonowania tego rynku dla konkurencyjności gospodarek poszczególnych krajów oraz dla klientów finalnych⁶.

Do głównych założeń III pakietu liberalizacyjnego należy oddzielenie działalności obrotowej i wytwórczej od przesyłowej, wzmocnienie uprawnień regulacyjnych, upowszechnianie inteligentnych systemów pomiarowych, a przede wszystkim

⁶ Państwa członkowskie były zobowiązane transponować nowe dyrektywy do 3 marca 2011 r. i zapewnić, aby przepisy dotyczące rozdziału przesyłu od produkcji i dostaw stały się skuteczne od 3 marca 2012 r. Oznacza to konieczność uwzględnienia wymogów pakietu liberalizacyjnego w krajowych przepisach.

wzmocnienie praw konsumenta i ochrona najbardziej wrażliwych odbiorców. Wymogi III pakietu liberalizacyjnego dopuszczają wybór jednego z trzech wariantów rozdzielania działalności sieciowej od wytwórczej i obrotowej:

- rozdział właścicielski, będący najbardziej zaawansowaną formą zagwarantowania, że firmy nie staną w obliczu konfliktu interesów,
- utworzenie niezależnego operatora systemu – w tym przypadku przedsiębiorstwa mają możliwość zachowania nadzoru właścicielskiego nad sieciami przesyłowymi,
- utworzenie niezależnego operatora przesyłowego – rozwiązanie to pozwala na zachowanie integralności obrotu i przesyłania energii, jednocześnie zobowiązując takie podmioty do przestrzegania dokładnie określonych reguł zapewniających, że te dwie części przedsiębiorstwa będą działać w praktyce niezależnie.

Nowy pakiet liberalizacyjny przewiduje również m.in.:

- czasowy zakaz zatrudniania kadry kierowniczej operatorów sieciowych w spółkach wytwórczych i obrotowych – pracownicy zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych w sieciowej części przedsiębiorstwa nie mogą podejmować pracy w spółce wytwórczej i obrotowej przez 3 lata przed zatrudnieniem u operatora przesyłowego i 4 lata po ustaniu takiego zatrudnienia,
- wprowadzenie klauzul, których celem jest zapobieżenie przejęciu kontroli nad systemami przesyłowymi państw członkowskich przez przedsiębiorstwa spoza UE,
- wzmocnienie pozycji odbiorcy na rynku energii elektrycznej i gazu przez przekazanie konsumentom wielu praw, m.in. możliwości zmiany sprzedawcy energii elektrycznej i gazu w ciągu trzech tygodni bez konieczności ponoszenia jakichkolwiek opłat,
- udzielenie przez instytucje państwa członkowskiego pomocy odbiorcom, których nie stać na opłacenie rachunku,
- zapewnienie do 2020 r. aż 80% odbiorcom końcowym w poszczególnych państwach członkowskich dostępu do inteligentnych systemów pomiarowych zużycia energii,
- wzmocnienie niezależności krajowych regulatorów rynku energii – w wyniku powołania agencji do spraw współpracy krajowych organów regulacyjnych określającej niewiążące ogólne wytyczne, na podstawie których Komisja Europejska będzie zatwierdzać kodeksy sieciowe określające procedury postępowania w sytuacjach zagrożenia.

W odniesieniu do infrastruktury gazowniczej w III pakiecie liberalizacyjnym przewidziano podjęcie działań obejmujących m.in.:

- utworzenie niezależnego operatora systemu magazynowania gazu,
- zapewnienie niezależności operatorów systemu magazynowania tak, aby usprawnić dostęp stron trzecich do instalacji magazynowych, które są konieczne z technicznego lub ekonomicznego punktu widzenia do zapewnienia skutecznego dostępu do systemu w celu realizacji dostaw do odbiorców.

W przypadku, gdy instalacje magazynowe, pojemności magazynowe gazociągów lub usługi pomocnicze funkcjonują na wystarczająco konkurencyjnym rynku, dostęp

może być przyznawany na podstawie przejrzystych i niedyskryminacyjnych mechanizmów rynkowych (tworzy to dodatkowe warunki do rozwoju konkurencji na krajowym rynku gazu ziemnego).

Niezbędne jest również zwiększenie jawności w zakresie zdolności magazynowej oferowanej stronom trzecim przez zobowiązanie państw członkowskich do przygotowania i opublikowania niedyskryminacyjnych, jasnych ram, które określą odpowiedni system regulacyjny odnoszący się do instalacji magazynowych. Obowiązek ten nie powinien powodować konieczności podjęcia nowej decyzji w sprawie systemów dostępu, lecz powinien poprawić przejrzystość w odniesieniu do jego dostępu do instalacji magazynowych.

Liberalizacja rynku gazu ziemnego w Polsce

Polska jako członek UE jest zobowiązana do podejmowania działań służących liberalizacji rynku gazu ziemnego. Oznacza to m.in. konieczność uwzględnienia wymagań III pakietu liberalizacyjnego w postanowieniach ustawy *Prawo energetyczne* oraz w wielu przepisach wykonawczych. Dotychczasowe przepisy oparte na wymogach II pakietu liberalizacyjnego doprowadziły do formalnego otwarcia rynku gazowniczego w kraju. Od 1.01.2004 r. 32 odbiorców zużywających ponad 15 mln m³ gazu rocznie mogło wystąpić do PGNiG SA o dostęp do sieci zgodnie z zasadą TPA (*Third Party Access*). Wzrost liczby podmiotów uprawnionych do korzystania z zasady TPA nastąpił z chwilą wejścia w życie dyrektywy 2003/55/WE, a więc od 1.07.2004 r. Nowelizacja dyrektywy i związana z nią zmiana definicji odbiorcy uprawnionego spowodowały skokowe zwiększenie liczby odbiorców uprawnionych do korzystania z usług przesyłowych. Ich liczbę szacowano na 176 tysięcy, co oznaczało 67-procentowe otwarcie rynku [Dworak 2003: 22]. Mimo formalnego otwarcia rynku gazu ziemnego związanego ze spełnieniem przez część przedsiębiorstw wymagań ilościowych, w Polsce dotychczas nie stosowano jednak zasady TPA. Uniemożliwienie realizacji dostaw w ramach TPA ogranicza możliwość zaistnienia konkurencji na krajowym rynku gazu.

Po dokonaniu pełnego otwarcia rynku PGNiG SA jest zobowiązane, zgodnie z dyrektywami gazowymi (zarówno 2003/55/WE, jak i 2009/73/WE), udostępnić swe sieci zainteresowanym podmiotom z krajów UE. Trzeba jednak zastrzec, że trudności z zapewnieniem dodatkowych krótkoterminowych dostaw gazu na potrzeby rynku w Polsce, obserwowane w minionych latach, wskazują, że niewiele podmiotów może szybko wejść na krajowy rynek gazu.

Brak bezpieczeństwa dostaw gazu do Polski oznacza zmniejszenie korzyści klientów finalnych z liberalizacji. Utrudnia to realizację działań, zgodnie z którymi zwiększenie znaczenia gazu ziemnego w strukturze źródeł energii w znaczący sposób może się przyczynić do ograniczenia poziomu emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Oznacza to poważne zagrożenie dla wypełnienia przez nasz kraj zobowiązań wynikających z pakietu energetyczno-klimatycznego, co w konsekwencji może zagrozić możliwości

rozwoju gospodarczego kraju oraz odrobieniu zaległości rozwojowych do krajów starej UE.

Liberalizacja rynku gazu ziemnego, której dokonanie wymuszają unijne dyrektywy, przyczyni się do zmniejszenia znaczenia węgla kamiennego [Kamiński 2009]. Ułatwi to kształtowanie przez mechanizm rynkowy krajowej struktury źródeł energii, co pozwoli na zwiększenie konkurencyjności cenowej gazu ziemnego, a ostatecznie doprowadzi do poprawy bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania zawarte w opracowaniu, należy podkreślić, że występowanie efektu *spill-over* w Polsce związanego z kwestią liberalizacji gazownictwa jest ograniczone przez brak konsekwentnych działań instytucji państwa na rzecz wprowadzenia w życie postanowień unijnych dyrektyw liberalizacyjnych. Brak poparcia instytucji państwa dla liberalizacji wynika z chęci ochrony krajowego rynku gazu ziemnego przed przedsiębiorstwami gazowniczymi z innych krajów. Konsekwencją tego są wyższe ceny gazu ziemnego dla krajowych odbiorców oraz brak bezpieczeństwa jego dostaw. W ten sposób polityka państwa ułatwia również ochronę przemysłu węglowego przed utratą znaczenia na rzecz innych nośników energii.

Istotne jest również, że brak postępu w procesie liberalizacji rynków gazowniczych krajów UE wpływa znacząco na osłabienie konkurencyjności krajowej gospodarki i utrudnia rozwój rynku gazu ziemnego w Polsce. Dotychczasowe działania Komisji Europejskiej wskazują jednak, że konieczne będzie dopełnienie obowiązków dyrektyw liberalizacyjnych, stąd można oczekiwać, że społeczeństwo odczuje korzyści związane z liberalizacją rynku energii.

Ważną korzyścią związaną z liberalizacją sektora energii będzie także kształtowanie przez rynek struktury źródeł energii, co ułatwi wypełnianie zobowiązań międzynarodowych Polski wynikających z pakietu energetyczno-klimatycznego. Zwiększenie roli przyjaznych dla środowiska nośników energii pozwoli na zmniejszenie nakładów związanych z ograniczeniem emisji zanieczyszczeń do atmosfery.

Bibliografia

- Bobińska K., 2000, *Rynek w infrastrukturze, infrastruktura na rynku*. ZIGGURAT, Warszawa.
- Consumers' views on switching service providers*, Flash Eurobarometer 243 – *The Gallup Organization*, June – July 2008.
- Dworak P., 2003, *Zasady użytkowania krajowego systemu przesyłowego po akcesji do Unii Europejskiej*, „Nowoczesne Gazownictwo” nr 3.
- Dyrektywa 98/30/CE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.06.1998 w sprawie wspólnych zasad dotyczących wewnętrznego rynku gazu ziemnego*.
- Dyrektywa 2003/55/EC dotycząca ogólnych zasad wewnętrznego rynku gazu ziemnego z dnia 26.06.2003*.
- Kamiński J., 2005, *Reformy rynkowe w sektorze elektroenergetycznym i ich skutki dla górnictwa węgla kamiennego*, „Polityka Energetyczna”, t. 8.

- Kamiński J., 2009, *The impact of liberalization of the electricity market on the hard coal mining sector in Poland*, „Energy Policy”, nr 37.
- Łucki Z., 2003, *Zarządzanie w górnictwie naftowym i gazownictwie*. TAIWPN Universitas, Kraków.
- Ney R., 2007, *Uwagi w sprawie polityki energetycznej Unii Europejskiej*, „Polityka Energetyczna”, t. 10, z. 2.
- Report on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market Technical. Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament* {COM(2009)115}.
- Rotko P., 2008, *Dostęp do sieci przesyłowej w Polsce oraz zasada funkcjonowania modelu Entry – Exit w wybranych krajach europejskich*, Krakowska Konferencja Młodych Uczonych.
- Szpringer W., 2002, *Teoria i polityka konkurencji – przegląd zagadnień*, „Ekonomista”, nr 4.
- Tatarzyński M., 2007, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 3–4.
- Zielińska-Głębocka A., 2007, *Wspólnota europejska po 50 latach – próba oceny*, „Przegląd Zachodni”, nr 2, Gdańsk.

Spill-over effect and modernization of national sector of energy

Summary

Abstract: The paper aims to point the differences in the ways the energy sectors function in Poland and other EU countries and, consequently, how the differences affect Polish customers of electricity and natural gas. Particular emphasis is put on the liberalization changes in the gas industry, how Poland lags behind in this respect, and the expectations of reforms which will help meet the requirements of the EU legislation with regard to Poland's gas industry.

Key words: spill-over, energy sector, customer, liberalization changes, EU legislation