

Jakie było siedem pierwszych lat URE?

Nie były to lata ani tłuste, ani chude, były to lata przede wszystkim ciekawe
— mówi Prezes URE

W czerwcu mija siedem lat od powołania Urzędu Regulacji Energetyki i jednocześnie Prezesa URE, pełniącego swe obowiązki już drugą kadencję. Z tej okazji, a także w związku z komplikowaniem się procesu restrukturyzacji i prywatyzacji elektroenergetyki polskiej z Leszkiem Juchniewiczem rozmawiają przedstawiciele „Energetyki”: Tomasz E. Kołakowski i Zygmunt Rozewicz. Na wstępie warto przybliżyć Czytelnikom osobę Prezesa.

Pan Leszek Juchniewicz ukończył studia wyższe w 1979 roku na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. W 1988 r. uzyskał stopień doktora nauk ekonomicznych. Od początku swojej kariery zawodowej był związany z macierzystą uczelnią; obecnie pracuje w Katedrze Finansów i Bankowości WNE UW. W latach 1990–1992 był Prezesem Zarządu Przedsiębiorstwa Informatyki Bankowej Elbank Sp. z o.o. Na podobny okres (1990–1993) przypadła współpraca z warszawskim Bankiem Spółdzielczym Rzemiosła, gdzie przeszedł wiele szczebli zarządzania, zaczynał jako doradca, później został zastępcą dyrektora, wreszcie dyrektorem i Prezesem Zarządu. Następnie, w latach 1993–1994 był dyrektorem Departamentu Kredytów i Podmiotów Gospodarczych Polskiego Banku Inwestycyjnego.

W 1994 r. został powołany na stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych i pełnił tę funkcję do 1996 r., czyli do czasu reformy rządowego centrum administracyjnego. Później, tj. w okresie 1996–1997, był podsekretarzem stanu w Ministerstwie Skarbu. Ma za sobą członkostwo w Radzie Ekonomicznej przy Prezisie NBP (1993–1995) i w Komisji Papierów Wartościowych (1994–1995). Był także od 1994 r. członkiem, a od 1995 do 1997 r. przewodniczącym Rady Nadzorczej Petrochemii Płock SA. W latach 1996–1998 pełnił funkcję przewodniczącego Rady Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie. Na stanowisko Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki został powołany przez premiera w dniu 23 czerwca 1997 r., a w pięć lat później 23 czerwca 2002 r. Prezes Rady Ministrów powołał Leszka Juchniewicza na drugą, pięcioletnią kadencję na stanowisku Prezesa URE.

Energetyka (En) Mija siedem lat działania URE. Jak Pan Minister ocenia te lata z punktu widzenia reformowania polskiej energetyki i jej regulacji? Czy było to siedem lat tłustych, czy chudych?

Prezes URE (URE) Uwzględniając realia transformacji polskiej gospodarki, a sektora paliwowo-energetycznego w szczególności, nie wydaje się możliwe przeprowadzenie oceny według proponowanego przez panów kryterium.

Z pewnością nie były to lata ani chude, ani tłuste, były to natomiast lata ciężkiej pracy i wspaniałych doświadczeń dla mnie osobiście, a także była to moja duża satysfakcja.



Leszek Juchniewicz – Prezes URE

Najważniejszym nurtem tych ostatnich lat jest niewątpliwie próba urynkwienia sektora energetycznego w Polsce, nie całkiem, jak wiadomo, jeszcze udana. Trzeba wspomnieć, że akces do Unii Europejskiej stwarza nową sytuację.

Nasz rynek przestaje być enklawą i staje się częścią europejskiego rynku energii, a więc zostanie poddany silnej presji regulatorów unijnych, którzy już zresztą od pewnego czasu są z nami w kontakcie, zapoznają się z naszymi problemami i są niezłe w nich zorientowani. Oceniając postęp we wprowadzaniu reguł rynkowych można wyraźnie stwierdzić, że liderem przemian jest elektroenergetyka, choć postęp

w gazownictwie i ciepłownictwie staje się coraz bardziej widoczny. Konkurencja gazu w wielu obszarach zastosowań zaczyna być wyraźna. I to nie tylko gazu przewodowego, ale przede wszystkim gazu. Sieć gazu przewodowego jest znacznie skromniejsza niż sieć elektroenergetyczna, ale tam gdzie nie jest doprowadzony gaz przewodowy pojawił się szeroko gaz w butlach. Niewiele osób zdaje sobie sprawę z tego, że po naszych drogach jeździ już około 1 100 000 samochodów napędzanych silnikami wykorzystującymi gaz w butlach i staliśmy się drugim krajem w Europie pod względem wykorzystania gazu w samochodach. Można się spodziewać, że stosunkowo szybko, bo w ciągu trzech, czterech lat dojdzie do autentycznej liberalizacji rynków energii w tym i rynku gazu, a swobodny wybór dostawcy może umożliwić dywersyfikację źródeł zaopatrzenia polskich przedsiębiorstw w gaz. Jeśli chodzi o ceny gazu, to istniejący system powiązania ceny gazu z ceną ropy naftowej jest oczywiście zły, nie ma powodu, aby ceny gazu postępowały w ślad za cenami ropy. Ale system ten jest utrwalony, funkcjonuje od lat i nie widzę siły sprawczej, by to zmienić. Służy utrzymaniu status quo w tym sektorze i wydaje się, że głównie Rosja jest beneficjentem tego systemu.

W tym miejscu warto wspomnieć także o podstawowym kanonie Unii Europejskiej, jakim jest swobodny przepływ idei, ludzi, towarów i kapitału. Te idee nie zawsze są podzielane przez niektórych działaczy gospodarczych sektora energetycznego w Polsce. Odnieść można na przykład wrażenie, że wielu zwolenników tak zwanej konsolidacji pionowej chce jednocześnie zachować bezpośredni udział państwa w sektorze i uwolnić się od nadzoru właścicielskiego państwa. Utożsamiając się ze wspomnianym kanonem UE uważam, że próby takiego działania to droga prowadząca do remonopolizacji sektora i niezbędne jest pilnowanie, aby firmy energetyczne nie tylko poprawiały swoją efektywność, ale by zabiegały o silną pozycję na konkurencyjnym rynku. Oczywiście jest jasne, że przedsiębiorstwa energetyczne w Polsce są za bardzo rozdrobnione, co prowadziło do nadmiernego zróżnicowania cen końcowych. Trzeba myśleć o łączeniu, ale tzw. poziomym, i o prywatyzacji. Pod szyldem przedsiębiorstw państwowych popełniono tyle niegodziwości, że nie powinno to w dalszym ciągu obciążać obywateli, a powinno być pokrywane przez właściciela. Liczba firm działających na rynku powinna być przedmiotem optymalizacji.

Podobnie wpływ UE zaznaczył się w problemie likwidacji kontraktów długoterminowych. Niektórzy wytwórcy, środki uzyskane dzięki kontraktom, czyli pomocy państwa, wykorzystali w sposób woluntarystyczny i ten woluntaryzm inwestycyjny, nie tylko zresztą w energetyce, był groźniejszy niż ten woluntaryzm z lat siedemdziesiątych. I to często ci właśnie wytwórcy domagają się rekompensat, które w sumie znacznie przekraczają kwotę 17 miliardów złotych. Zatrzymanie przez Komisję Europejską polskich propozycji spowodowało konieczność ponownego rozpatrzenia tego zagadnienia i znalezienia rozwiązania godzącego wymagania polskiego prawa w zakresie poszanowania prawa własności (likwidację kontraktów wg polskiego prawa można traktować jako wyłączenie) oraz prawa europejskiego, uznającego kontrakty za nienależną pomoc publiczną państwa dla energetyki godzącą w zasady rynku konkurencyjnego. Wydaje się, że należy tę sprawę rozwiązywać nie drogą ogólną, a poszukiwać rozwiązań indywidualnych.

Ale wracając do pytania o drogę, jaką URE przeszło w tych siedmiu latach. Mam także odczucie, że Prezes URE był przez te lata osamotniony w swych zmaganiach o sprawniejszą ekonomicznie i przyjazną odbiorcom, konsumentom energii oraz środowisku energetykę. Z pewną goryczą zauważam, że strony, interesy których Prezes URE ma równoważyć, nie w pełni uświadamiają sobie, jaki przysługują im prawa i jakie ciążą na nich obowiązki.

Dla mnie jest istotne, aby odbiorca miał zawsze energię dostarczoną w sposób pełny i nieprzerwany z uwzględnieniem pełnych realiów ekonomicznych, bez oderwania się od warunkowań ekonomicznych; trzeba patrzeć na bezpieczeństwo energetyczne przez pryzmat ekonomicznych możliwości realizacji; niechaj odbiorca ma energię zawsze, ale niech ma ją najtańszą, jak się da.

Oczywiście, to co powiedziałem nie zdejmuję obowiązków z regulatora, ani nie zmniejsza ilości pracy, jaką pracownicy URE w tych siedmiu latach wykonali. Za sprawozdaniem, jakie co-rocennie przedstawiam rządowi, zacytuję kilka danych ilustrujących wykonaną przez nas pracę. Otóż, jeśli chodzi o zakres koncesjonowania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania paliw i energii, magazynowania paliw gazowych i ciepłych, przesyłania i dystrybucji paliw i energii oraz obrotu paliwami i energią, to w latach 1990–2002 udzielono 2374 koncesje w obszarze ciepło, 733 koncesje w obszarze energia elektryczna, 2789 koncesji w obszarze paliwa ciekłe i 154 koncesje w obszarze paliwa gazowe. W 2003 roku odpowiednie liczby przedstawiały się następująco: 56, 42, 386, 17. Oczywiście działalność URE nie ograniczała się jedynie do koncesjonowania. Poszczególne sfery działania Prezesa URE to przecież zatwierdzanie taryf, rozstrzyganie sporów dotyczących ustalenia warunków świadczenia usług przesyłowych, kontrola działalności przedsiębiorstw energetycznych czy powoływanie komisji kwalifikacyjnych. Zainteresowanych bliższymi informacjami na tematy szczegółowe odesłać można albo do majowego numeru *Biuletynu Urzędu Regulacji Energetyki* zawierającego kompletne sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2003 roku, albo do Internetu, gdzie na stronach www.ure.gov.pl można znaleźć komplet informacji.

Za bardzo istotne uznać można działanie już od dwóch lat w ramach URE Rzecznika Odbiorców Paliw i Energii. Z analizy dotychczasowych działań rzecznika wynika, że większość problemów, jakie rozwiązywał w zakresie energii elektrycznej dotyczyła dwóch grup zagadnień. Spraw nielegalnego poboru energii elektrycznej i wstrzymania dostaw oraz sposobów ustalania opłat przyłączeniowych dla nowych odbiorców, a także zbyt odległych albo nieprecyzyjnie określonych terminów i warunków przyłączenia. Działalność rzecznika będzie z pewnością ulegała rozszerzeniu w miarę pojawiania się sygnałów o nieprawidłowościach. Nie wykluczamy także w przyszłości bardziej aktywnego działania rzecznika.

En: Analizując strukturę zawodową pracowników URE zauważyć można, że ponad 40% to ekonomiści (25,7%) i prawnicy (14,7%). Udział energetyków i elektryków wynosi około 16%. Czy uprawniona jest interpretacja, że URE jest nastawione przede wszystkim na badanie i analizowanie dokumentów o charakterze ekonomiczno-finansowym, a w mniejszym stopniu na prowadzenie kontroli przestrzegania standardów technicznych i parametrów dostarczanej energii?

URE: Odpowiedź wypada zacząć od przypomnienia, że regulacja to działania Prezesa URE zgodne z przepisami prawa oraz w przewidzianych prawem formach i do tego w miarę przyznanych przez rząd środków zarówno finansowych, jak i kadrowych i technicznych. Dlatego też nie można postrzegać roli Prezesa URE w kategoriach „kontroli i nadzoru” wobec firm energetycznych działających w bardzo już zróżnicowanych formach prawnych. W pierwszych latach dominowała problematyka prawnicza i ekonomiczna. Nie oznacza to oczywiście, że nie dostrzegamy znaczenia problematyki technicznej. Korzystaliśmy jednak w tym zakresie z usług ekspertów zewnętrznych w ramach tzw. outsourcingu, czyli zewnętrznych usług konsultingowych. Czy w przyszłości rozbudowana zostanie część zajmująca się kontrolowaniem stopnia przestrzegania standardów technicznych i parametrów dostarczanej energii? Trudno w chwili obecnej o jednoznaczną odpowiedź. Zależy to z jednej strony od skuteczności działań podejmowanych przez Federację Konsumentów czy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, z drugiej zaś od środków finansowych przyznawanych URE w budżecie.

En: Wracając do spraw związanych z dotychczasowymi kontraktami można zwrócić uwagę, że w jednym z ostatnich projektów nowelizacji *Prawa energetycznego* wprowadzono uprawnienie i obowiązek Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do przeprowadzania przetargów na nowe moce wytwórcze. Jak Pan Minister ocenia tę propozycję? Czy zapis ten nie powinien być uzupełniony o przetargi na rozbudowę sieci przesyłowej i dystrybucyjnej? Czy nie byłoby celowe sprecyzowanie już w *Prawie energetycznym*, co będzie oferować Prezes URE w zamian za wybudowanie źródeł? Czy będzie to coś w rodzaju KDT czy innych zobowiązań, ale o jakim charakterze?

URE: Uważam, że zapisy, jakie rzeczywiście się pojawiły w jednej z ostatnich wersji projektu nowelizacji ustawy *Prawo energetyczne*, a dotyczące organizowania przez Prezesa URE przetargów na nowe moce w elektrowniach, nie są ostateczne i z pewnością będą jeszcze doprecyzowywane. Wyrażają one swoistą wiarę we wszechmoc regulatora, ale ja tego nie widzę. Rozwiązanie, jakie było do tej pory, nie było złe, jako że o potrzebie budowy nowych źródeł mieli decydować ci, którzy badają popyt na energię i obserwują narastanie potrzeb, czyli przedsiębiorstwa sieciowe, operatorzy systemu przesyłowego czy sieci dystrybucyjnych, jeśli chodzi o tzw. źródła rozproszone. Nie jest dla mnie jasne, do czego miałyby się sprowadzać w takim procesie udział regulatora.

Chciałbym też zwrócić uwagę na jeszcze inny aspekt tej sprawy. Po wejściu do UE i liberalizacji rynku energii znikną argumenty, że polska energia jest najlepsza. Przypomina się w tym momencie dowcip z lat siedemdziesiątych, kiedy to uruchomiono w fabryce w Błoniu produkcję polskich zegarków i mówiono, że zegarki marki *Błonie* są najszybsze na świecie. A trzeba powiedzieć, że elektrowni w Europie jest dość. Energia nie ma koloru, polska energia ma takie same parametry jak każda inna energia w UE, różni się tylko ceną, która jest niestety wyższa. Ale na problem cen energii składa się wiele problemów, działań i zaniedbań nie tylko w elektroenergetyce. Niewątpliwie potrzebne będą analizy ekonomiczno-techniczne, które wykażą, co jest bardziej opłacalne: czy budowa nowych elektrowni na terenie Polski, czy rozbudowa sieciowych połączeń transgranicznych i importowanie energii elektrycznej

z krajów UE, przy uwzględnieniu rozwijającej się energetyki rozproszonej. A decydować będzie odbiorca, który nie zastanawia się nad wysokością poszczególnych składników opłat, ale szuka rozwiązań najtańszych, w danych oczywiście warunkach.

En: Panie Ministrze, na zakończenie jeszcze jedno pytanie, tym razem o charakterze ogólnym. Sprawami energetyki w Polsce zajmują się co najmniej trzy instytucje: Minister odpowiedzialny za gospodarkę, Minister Skarbu Państwa, Minister Prezes URE. Często można odnieść wrażenie, że działania tych instytucji nie są skoordynowane i reprezentują różne stanowiska. Wynika to także z wypowiedzi prasowych przedstawicieli poszczególnych resortów. Czy Pan Minister widzi celowość uzdrowienia tej sytuacji?

URE: Nie wymienili Panowie jeszcze wszystkich zainteresowanych. Energetyka jest tak istotna dla gospodarki narodowej, że jej problemy znajdują się w orbicie zainteresowań całej Rady Ministrów. Przecież jest jeszcze minister finansów (akcyza, podatki), minister infrastruktury czy minister obrony narodowej. Do tego można wymienić jeszcze innych licznych regulatorów. Oprócz Prezesa URE należą do tej grupy: giełda energii, *PSE*, a także spółki dystrybucyjne, każda na obszarze swej działalności.

Problem polega na tym, że musi być wyraźne rozdzielenie nadzoru właścicielskiego nad majątkiem państwa od działań regulacyjnych. W ostatnim czasie nastąpiło rozchwianie się proporcji i zachodzenie na siebie zakresów działań. Związane to było, moim zdaniem, względami personalnymi, politycznymi, a nie systemowymi. Zachowania resortu odpowiedzialnego za nadzór właścicielski muszą być transparentne. Państwo nie może się zachowywać tak jak prywatny inwestor. Przy tak już zróżnicowanych formach własności firm w sektorze motywowym nie może być zwiększanie majątku przedsiębiorstw państwowych. Państwo po to ma aktywa gospodarcze, aby rozwiązywać swoje problemy. Musi być pod tym względem sprawiedliwe i jednakowo traktować firmy, niezależnie od formy własności. Do tego można było zauważyć, że dokumenty przyjęte przez rząd nie były realizowane, a nawet przez niektórych członków tego rządu kontestowane. Uważam więc, że nie organizacja administracji rządowej zajmującej się sektorem powinna ulec zmianie, a zmienić się powinny formy działania poszczególnych jednostek tej administracji.

En: Dziękujemy z rozmowę i za czas, który Pan Prezes przeznaczył dla naszych Czytelników.

URE: Ja również dziękuję Panom za rozmowę. Na zakończenie pragnę przekazać gratulacje z okazji wydania 600. numeru *Energetyki*. Jest to liczba imponująca, zwłaszcza, że dotyczy miesięcznika o charakterze naukowo-technicznym. Życzę całej Redakcji, a przede wszystkim Czytelnikom, aby czasopismo nadal się rozwijało i towarzyszyło wszystkim Energetykom, zarówno inżynierom różnych specjalności jak i ekonomistom i prawnikom.

