



Dlaczego ustawa prądowa może
wywołać więcej szkody
niż pożytku

Dlaczego ustawa prądowa może wywołać więcej szkody niż pożytku

Forum Energii to think tank działający w obszarze energetyki. Naszą misją jest tworzenie fundamentów efektywnej, bezpiecznej, czystej i innowacyjnej energetyki w oparciu o dane i analizy.

Wszystkie analizy i publikacje Forum Energii są nieodpłatnie udostępniane i mogą być powielane pod warunkiem wskazania źródła i autorów.

AUTORZY:

dr Joanna Maćkowiak-Pandera, dr Jan Rączka – Forum Energii

DATA PUBLIKACJI:

styczeń 2019

Wprowadzenie

Tak nagłych zwrotów akcji w energetyce nie było jeszcze nigdy. Strategiczny sektor gospodarki gwałtownie zaczęła się wymykać spod kontroli rządu, który wydaje się zaskoczony wzrostem cen, rosnącym importem węgla, gazu i energii elektrycznej. Zaskoczenie jest duże, bo właśnie tego wszystkiego miało nie być, a zbliżają się wybory. Brak świadomości decydentów co do sytuacji w energetyce wywołuje z kolei zdziwienie ekspertów zajmujących się rynkiem energii, ponieważ symptomy tych zjawisk były obserwowane od dawna. Mimo zmieniających się uwarunkowań technologicznych, ekonomicznych i regulacyjnych polityka energetyczna państwa nadal pozostaje w fazie stagnacji.

Największa w historii interwencja na rynku energii

Z tego obopólnego zdziwienia rządu i ekspertów wybuchła w krótkim czasie panika, która skończyła się uchwaleniem tzw. ustawy prądowej¹. W opinii rządu ma powstrzymać wzrost cen energii. Wdrożenie ustawy (jeżeli się powiedzie) będzie kosztowało 9 mld zł w 2019 roku. Jest to budżet równy rocznym wydatkom na szkolnictwo w Polsce. Za tą kwotę można byłoby w Polsce wymienić ok. 30% „kopciuchów”, które są przyczyną złej jakości powietrza. Rząd jednak zdecydował się dopłacić do konsumpcji energii.

Ustawa składa się z następujących elementów:

- 1) Zmniejszenie akcyzy z 20 zł do 5 zł za MWh.
- 2) Ograniczenie o 95% opłaty przejściowej, czyli wsparcia dla wytwórców wynikających z tzw. kontraktów długoterminowych.
- 3) Przeznaczenie wpływów ze sprzedaży² uprawnień do emisji CO₂ na następujące cele:
 - 20% na dofinansowanie inwestycji w modernizację i budowę źródeł wytwarzania i sieci w celu ograniczenia emisji atmosferycznych,
 - 80% na stworzenie Funduszu Różnicy Cen (FRC), który zajmie się wypłacaniem przedsiębiorstwom obrotu energią rekompensat z tytułu różnicy pomiędzy cenami hurtowymi i obniżonymi cenami detalicznymi w umowach zawartych po 30 czerwca 2018 roku. W roku 2019 źródłem finansowania będzie budżet państwa.

3

Zmniejszenie akcyzy oraz zmniejszenie opłaty przejściowej nie budzi kontrowersji. Akcyza jest podatkiem stosowanym dla ograniczenia konsumpcji jakiegoś towaru. Już dawno postulowano jej zniesienie. Nie stało się tak jednak, ponieważ cena energii była niska, a do budżetu wpływało z tego tytułu ok. 2 mld zł. Opłata przejściowa i tak powinna zostać usunięta z rachunku, bo zawarte ponad 10 lat temu kontrakty długoterminowe wygasają. Nawiasem mówiąc, opłata przejściowa miała zostać zastąpiona opłatą mocową, która wejdzie w życie od 1 stycznia 2021 roku.

Przeznaczenie wpływów ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ na inwestycje w ograniczanie emisji i efektywność energetyczną jest ważne i potrzebne – Forum Energii pisało o tym już w 2015 r.³ Do tej pory dochody ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ wpływały do budżetu państwa i były przeznaczane na różne cele nie związane z transformacją energetyczną. Cena pojedynczego uprawnienia była niska i nie było zainteresowania tymi środkami. Jednak po wzroście cen uprawnień w ostatnich latach o 250-300% wpływy do budżetu gwałtownie się zwiększyły.

Aż 80% wpływów ze sprzedaży uprawnień CO₂ ma być przeznaczona na wyrównanie cen do poziomu z ubiegłego roku. Przedsiębiorstwa obrotu mają obowiązek obniżyć ceny energii, a z budżetu państwa pokryta zostanie różnica pomiędzy wysokimi cenami hurtowymi oraz cenami detalicznymi. Narzędziem do tego celu ma być Fundusz Różnicy Cen. Działanie to budzi szereg prawnych wątpliwości dotyczących zgodności z unijnym prawem pomocy publicznej. Nas jednak interesuje przede wszystkim wpływ tego rozwiązania na funkcjonowanie rynku energii w Polsce teraz i w przyszłości.

¹ Ustawa z dnia 28 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Z 2018 r. poz. 2538.

² 55 mln uprawnień razy 20 Euro za tonę uprawnień do emisji do budżetu wpłynę 4,62 mld zł.

³ Forum Analiz Energetycznych (2015), Jak optymalnie wykorzystać Fundusz Modernizacyjny?,

<http://forum-energii.eu/pl/analizy/jak-optymalnie-wykorzystac-fundusz-modernizacyjny>

Dlaczego ceny prądu rosną?

Na wzrost ceny prądu w Polsce wpływa kilka czynników:

1) Rosnące koszty wytwarzania energii:

- **Ceny uprawnień do emisji CO₂.**
W czerwcu 2017 r. uprawnienia do emisji CO₂ kosztowały ok. 20 zł/tonę CO₂. Pod koniec 2018 r. wzrosły do ok. 82 zł/tonę. Przeliczając na cenę megawatogodziny - wytworzenie 1 MWh w bloku węglowym wiąże się z emisją ok. 0,9 tony CO₂. Oznacza to, że koszt CO₂ w 1 MWh wzrósł z 18 zł do 73 zł, czyli o 55 zł.
- **Ceny węgla kamiennego.**
Węgiel kamienny dostarczany z krajowych kopalni zdrożał z 10,3 zł/GJ do 12,4 zł/GJ. Przeliczając na megawatogodzinę, koszt węgla wzrósł z 106,2 zł/MWh do 131,5 zł/MWh (24%), czyli o ponad 25 zł.

2) Wyższe koszty praw majątkowych:

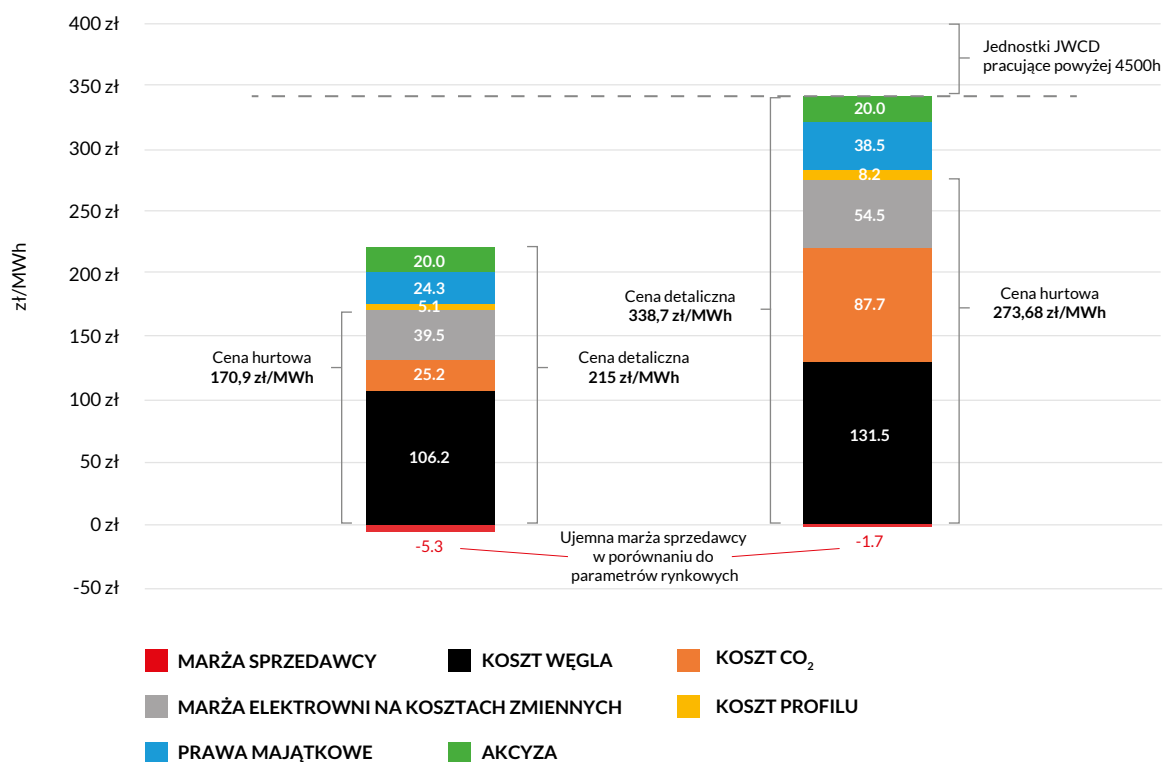
- **Zielone certyfikaty.**
Cena jednego certyfikatu wzrosła z 52,7 zł/MWh do 129,3 zł/MWh, a też tzw. obowiązek wzrósł z 17,5% do 18,5%.⁴ W przeliczeniu na megawatogodzinę energii sprzedanej do odbiorcy końcowego koszt zielonych certyfikatów wzrósł z 9,2 zł do 23,9 zł.
- **Pozostałe certyfikaty.**
Jedne z nich podrożały, inne potaniały, w sumie wpływ na koszt megawatogodziny był neutralny.
- **Koszt pakietu praw majątkowych.**
Łącznie pełny pakiet praw majątkowych podrożał z 24,3 zł/MWh do 38,5 zł/MWh, czyli o 15,2 zł/MWh.

3) Wzrost marży zarówno w sektorze wytwarzania, jak i obrotu.

- Wzrost marży jest prawdopodobnie skutkiem postępującej koncentracji rynku i małej konkurencji pomiędzy podmiotami. Na rys. 1 przedstawiamy składniki cen w 2018 i 2019 r.

⁴ Obowiązek umorzenia praw majątkowych jest ustalany przez Ministra Energii w drodze rozporządzenia. Obliguje przedsiębiorstwa obrotu energią do pokrycia zielonymi certyfikatami określonego procenta sprzedanej energii. Czyli obowiązek w wysokości 17,5% oznacza, że na każde 1000 megawatogodzin sprzedanej energii do odbiorców końcowych należy umorzyć 175 certyfikatów w Urzędzie Regulacji Energetyki.

Rys. 1. Dekompozycja cen energii i analiza źródeł wzrostu cen



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z TGE i innych publicznie dostępnych źródeł.

Przedstawiona na wykresie cena energii elektrycznej wynika z analizy sześciu zamówień publicznych dla samorządowych grup zakupowych na dostawy energii w 2018 roku oraz – dla tych samych grup zakupowych – dla roku 2019. Ze względu na skalę i charakter zamówienia można przyjąć, że odzwierciedla ona cenę na rynku konkurencyjnym dla odbiorców z grup taryfowych C i B, czyli dla instytucji, usług, małego i średniego przemysłu.

Nasza analiza bierze pod uwagę aktualne ceny rynkowe. W praktyce duże przedsiębiorstwa operują innymi, nieznanymi analitykom zewnętrznym, parametrami kosztowymi i cenowymi. Na przykład przedsiębiorstwa obrotu mogły kupić duże ilości praw majątkowych, kiedy były tanie. Dzięki temu mogły osiągnąć wysoką marżę na tej pozycji kosztowej, realizując wysoki zysk na sprzedaży energii (tzn. do drogiej energii dołączają bardzo tanio kupione prawa majątkowe). Tak więc marże sprzedawcy⁵ są wskaźnikiem analitycznym, który pokazuje znaczącą poprawę rentowności przedsiębiorstw obrotu (zwiększenie marży o 3,6 zł/MWh).

5 Kolor czerwony na wykresie, wartości ujemne – dla roku 2018 jest to -5,3 zł/MWh, a dla roku 2019 -11,7 zł/MWh

Wpływ rekompensat na rynek energii

W ostatnich latach ceny energii były wyjątkowo niskie ze względu na niskie ceny CO₂ węgla i duży przyrost OZE. Gwałtowny wzrost cen energii w 2018 r. jest wyzwaniem dla odbiorców. Środki zaradcze nie powinny jednak powodować dodatkowego chaosu i generować ryzyka dla firm energetycznych i odbiorców. Nieprzemyślenie działania pogorszą konkurencyjność rynku i utrudnią naprawę sytuacji.

Ustawa „prądowa” jest doraźnym rozwiązaniem, które (jeżeli uda się je wprowadzić) dużym kosztem ukryje problem w 2019 r. Jednak go nie rozwiąże i problem powróci w kolejnych latach. Podwyżki cen energii są nieuniknione z m.in. następujących powodów:

- 1) Od roku 2021, za pośrednictwem operatorów systemów dystrybucyjnych, będzie pobierana opłata mocowa. Będzie kosztować 5,4 mld zł (ok. 40 zł/MWh, czyli ok. 80 zł/rok na gospodarstwo domowe).
- 2) W styczniu 2019 r. wszedł w ramach reformy ETS program MSR (Market Stability Reserve), który początkowo ma zamrozić, a później usunąć z rynku nadmiar uprawnień CO₂. Likwidacja nadpodaży przyniesie wzrost cen uprawnień.

Dlaczego, skoro ceny energii są i będą wysokie, uważamy, że rekompensaty nie są dobrym pomysłem? Wyjaśniamy to poniżej:

1) Dopłaty zniekształcają bodźce cenowe

FRC zniekształca bodźce ekonomiczne kształtowania ceny. Sztuczne obniżenie cen dla odbiorców końcowych prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów w gospodarce. Zamiast inwestycji w ograniczanie emisji (efektywność energetyczną i niskoemisyjne źródła), wspierana jest konsumpcja energii.

2) To nie jest rozwiązanie sprawiedliwe społecznie

Wdrażane rozwiązanie powoduje transfer wartości od biednych do bogatych. Jeżeli pakiet przychodów uprawnień do emisji CO₂ potraktujemy jako dobro narodowe, każdy z obywateli powinien mieć w nim ten sam udział.

Wartość sprzedanych uprawnień do emisji CO₂ na 1 mieszkańca/rocznie

55 mln ton CO₂ x 20 Euro/t CO₂ x 4,2 zł/ Euro : 36 mln obywateli = 128 zł

- W przeciętnych gospodarstwie domowym mieszkają 2,5 osoby, czyli wartość wpływów z uprawnień na gospodarstwo domowe wynosi 320 zł.
- Ceny detaliczne miały wzrosnąć o 30%, a więc o 78 zł / MWh (czyli z 260 zł/MWh do 338 zł/MWh).
- Mało zamożne gospodarstwo domowe (2,5 osoby) zużywające rocznie 1,5 MWh będzie beneficjentem dopłaty w wysokości 117 zł/MWh. Mimo, że średnia wartość uprawnień CO₂ wynosi 320 zł to de facto gospodarstwo domowe otrzyma 117 zł czyli straci 203 zł.
- Bogate gospodarstwo domowe (2,5 osoby) z wieloma urządzeniami elektrycznymi w domu jednorodzinnym (np. podgrzewaną podłogą, klimatyzacją) i zużywające rocznie ok 8 MWh, będzie beneficjentem rekompensaty od państwa w wysokości 612 zł. Będą to środki z potencjalnego dochodu z uprawnień do emisji CO₂, który powinien być dla wszystkich obywateli ten sam. Jest to nic innego niż transfer środków od mniej zamożnych do bogatych.

3) Duże ryzyko dla sprzedawców prądu

Wprowadzony mechanizm rekompensat jest zagrożeniem dla niezależnych firm obrotu. Dla nich koszt dostosowania się do nowej regulacji jest wysoki i wprowadza duże ryzyko działania m.in.:

- Wysokie, dodatkowe koszty transakcyjne – konieczność aneksowania wszystkich umów.
- Ryzyko utraty płynności spowodowane opóźnionym otrzymaniem rekompensaty z Funduszu w stosunku do terminu sprzedaży energii.
- Utrata potencjalnych klientów ze względu na przekonanie, że kiedy państwo ingeruje w rynek, lepiej trzymać się dużych koncernów państwowych. Większa szansa, że państwo będzie starało się ochronić ich interesy.

Efektom regulacji może być zmniejszenie liczby graczy i pogorszenie konkurencyjności rynku energii.

4) Rekompensaty zmniejszają motywację do oszczędzania energii

Wzrost cen energii, szczególnie nagły i zaskakujący, budzi kontrowersje. Z drugiej strony, mobilizuje do oszczędzania energii. Zaproponowane rozwiązanie działa odwrotnie - sztucznie zaniża ceny dla odbiorców końcowych, co prowadzi do wzrostu lub utrzymania popytu na energię.

5) Rekompensaty obciążają budżet państwa

Nie jest jasne, co stanie się z rekompensatami w przyszłym roku. Trudno się spodziewać, że minister finansów zaakceptuje wprowadzenie dopłat do Funduszu jako wydatek stały. Ponadto, jest oczywiste, że przeznaczając środki na konsumpcję energii, ograniczamy wydatki na inne ważne cele.

6) Silna interwencja państwa oznacza spadek przewidywalności i zaufania dla rozwiązań rynkowych

Stołość reguł rynku i zaufanie przedsiębiorców do państwa jest wartością samą w sobie. Zachowanie rynku daje się prognozować, natomiast nie da się przewidzieć interwencji państwa. Postawmy się w roli tych odbiorców (szczególnie przedsiębiorców), którzy racjonalnie zarządzali ryzykiem. Oceniając, że ceny uprawnień do emisji CO₂ mogą w każdej chwili wzrosnąć, zdecydowali się w roku 2016 lub 2017 na 2-3 letnią umowę ze stałą ceną. Oczywiście, musieli od razu płacić wyższą cenę (już w roku 2017 i 2018) niż ci, którzy kupowali w kontraktach jednorocznych, wystawiając się na ryzyko cenowe, które ostatecznie pokryło państwo⁶. Dziś zapobiegliwi przedsiębiorcy tracą wobec konkurentów, którzy minimalizowali cenę poprzez skracanie kontraktu.

Ponadto, w przyszłości rodzi się ryzyko roszczeń wobec państwa w razie niepowodzenia biznesowego.

⁶ W kategoriach ekonomii i polityki ta sytuacja jest podobna do powodzi w roku 1997, kiedy wiele domostw zostało zniszczonych, a premier Włodzimierz Cimoszewicz powiedział, że mieszkańcy powinni byli się ubezpieczyć od takiego zdarzenia, a nie liczyć na pomoc państwa. Jak wiadomo, pogląd ten był błędny na gruncie politycznym (przyczynił się do przegranej lewicy w wyborach parlamentarnych), natomiast poprawny na gruncie ekonomii. Czy pełna rekompensata wzrostu cen energii dla wszystkich odbiorców oznacza, że rząd postrzega obecną sytuację jako klęskę żywiołową?

Jak radzić sobie ze wzrostem cen energii?

1) Niskoemisyjna dywersyfikacja wytwarzania

Duży udział węgla w polskim miksie energetycznym powoduje znaczną ekspozycję na ryzyko wahań cen węgla i kosztów praw do emisji CO₂. Propozycję niskoemisyjnej dywersyfikacji miksu przedstawiliśmy w naszych uwagach do Polityki energetycznej Polski do 2040 r.⁷

2) Dystrybucja – działanie na rzecz wszystkich użytkowników sieci

Rozwój odnawialnych źródeł energii w skali mikro i prosumenckiej jest silnie uwarunkowany łatwością przyłączenia do sieci. Operatorzy sieci dystrybucyjnej mogą odegrać kluczową rolę w zmniejszeniu kosztów dla odbiorców poprzez ułatwiony dostęp do sieci. Rząd, we współpracy z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki, ma wpływ na relacje pomiędzy odbiorcami a operatorami. Może to być wykorzystane poprzez przeformułowanie celów regulacji jakościowej.

3) Poprawa transparentności rynku hurtowego

Konieczny jest rozwój narzędzi analitycznych Prezesa URE do monitorowania cen, kosztów i konkurencji na rynku. Powinno to się wiązać ze zwiększeniem budżetu tego urzędu, który mimo poszerzającego się zakresu kompetencji od lat pozostaje niedofinansowany.

4) Naprawa płynności giełdy

Towarowa Giełda Energii powinna zapewniać zdrową konkurencję na rynku energii. Można to osiągnąć poprzez reformę, której celem będzie osiągnięcie wysokiej płynności na giełdzie – w szczególności na Rynku Dnia Następnego i Rynku Dnia Bieżącego.

Do niedawna detaliczny rynek obrotu energią był konkurencyjny, marże na handlu detalicznym były niskie, a często nawet ujemne. Jednak marżę znacznie wzrosły między 2018 a 2019 rokiem (co ilustruje rys. 1 i objaśnienie, które jest umieszczone pod nim).

5) Ochrona praw konsumenckich

Według NIK (2018) prawa konsumenta w Polsce nie są w pełni respektowane⁸.

Naszym zdaniem brakuje Rzecznika Praw Konsumentów Energii, który potrafiłby zadbać o ich interesy w procesie legislacyjnym. Obowiązkiem rzecznika powinno być informowanie o kosztach, możliwościach oszczędzania energii i wsparcie przy umowach zakupu energii.

6) Gospodarstwa domowe

Przeciętne gospodarstwo domowe zużywa 2 MWh energii elektrycznej rocznie, płacąc za nią 1460 zł. Wzrost cen energii o 30%, który był zapowiadany przez największe przedsiębiorstwa obrotu, to de facto wzrost o 15%, bo tylko połowa rachunku to energia, druga to dystrybucja. Gospodarstwo domowe płaciłoby rocznie o 225 zł więcej.

Zamiast zwykłych dopłat, rząd mógłby tą samą kwotą dofinansować gospodarstwom domowym na przykład wymianę oświetlenia na energooszczędne. Dzięki temu byłoby możliwe zmniejszenie zużycia energii o ok. 10-20%. Na czym polega różnica? Spadek zużycia energii o 10-20% przekłada się na zmniejszenie rachunku o 8,5-17%, ponieważ zmniejsza się opłata za energię elektryczną i zależne od zużycia zmienne opłaty dystrybucyjne (w typowym rachunku gospodarstwa domowego opłaty zmienne stanowią 85% całego wydatku). Najważniejsze jest trwałe rozwiązanie problemu (na min. 8 lat, bo taka jest żywotność najlepszych źródeł oświetlenia energooszczędnego) za 225

7 Forum Energii (2018), PEP2040 pod lupą Forum Energii, <http://www.forum-energii.eu/pl/analizy/pep-2040-uwagi>.

8 NIK 2018, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/ochrona-praw-konsumenta-energii.html>

zł na gospodarstwo domowe. Wydajemy 3 mld zł i rozwiązujemy problem w sektorze gospodarstw domowych na długo, a nie doraźnie. Można odnotować, że z oświetlenia starego typu (zwykłe żarówki) stosują głównie mniej zamożne gospodarstwa domowe. Dlatego taka interwencja jest zgodna z zasadami sprawiedliwości społecznej – w większym stopniu pomagamy tym, którzy są biedniejsi. Program mógłby być realizowany za pośrednictwem gmin w formie refundacji rachunków za zakup oświetlenia energooszczędnego.

Za formę ochrony konsumenta w Polsce uznaje się regulowanie cen przez URE. Z drugiej strony, brakuje selektywnych i skutecznych mechanizmów wsparcia najuboższych odbiorców energii. Dodatki energetyczne powiązane są z dodatkami mieszkaniowymi (których przyznanie zależy od metrażu mieszkania). Jednak większość ubogich energetycznie mieszka w dość dużych domach na wsi. Dodatki mieszkaniowe są poza ich zasięgiem. Program dodatków nie jest w pełni wykorzystywany, co potwierdza raport NIK (2018)⁹. Ochronę odbiorców wrażliwych należałoby rozpocząć od naprawy tego instrumentu.

Podsumowanie

Wzrost cen energii, zwłaszcza jeżeli odbywa się nagle, budzi niepokój i słusznie. Jednak wprowadzenie rekompensat będzie miało negatywne oddziaływanie na konkurencyjność rynku energii. Zmniejszy zaufanie do jego funkcjonowania i na dłuższą metę może doprowadzić do wzrostu cen energii - ze względu na ograniczenie mechanizmów rynkowych. W najczarniejszym scenariuszu może to prowadzić do poważnego kryzysu energetycznego.

⁹ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/ochrona-praw-konsumenta-energii.html>

Dlaczego ustawa prądowa może
wywołać więcej szkody niż pożytku



FORUM ENERGII, ul. Chopina 5A/20, 00-559 Warszawa

NIP: 7010592388, KRS: 0000625996, REGON:364867487

www.forum-energii.eu