

Dotacje do odnawialnych źródeł energii elektrycznej (OZEE) a deformacje rynku energii

W przestrzeni medialnej jak mantra powtarzana jest teza, że dotacje do OZEE (generalnie mechanizmy wsparcia „preferujące” te źródła) deformują konkurencję na rynku energii i przez to szkodzą konwencjonalnym źródłom wielkoskalowym.

Postulat ten oparty jest na milczącym założeniu, że rynek elektroenergetyczny w dotychczasowym kształcie jest konkurencyjny i dopiero wprowadzenie dotacji do OZEE tę konkurencję deformuje. Taki jest przekaz podprogowy postulatu „o celowości likwidacji dotacji zaburzających konkurencję”.

Fundamentem takiego postrzegania rzeczywistości jest historia. Mechanizmy rynku energii od początku budowane były przez samych energetyków, „od góry” (w optyce źródła energii) a nie „od dołu” (w optyce klienta – konsumenta tej energii, nomen omen wciąż nazywanego „odbiorcą”). Dla klienta towarem jest energia loco zaciski na jego liczniku, dla elektrowni to energia loco zaciski na „wyjściu z elektrowni” i, wbrew pozorom, to są całkowicie różne towary. Nie znajduje tu zastosowania analogia do handlu marchewką, która po wykopaniu z pola i przechowaniu w kopcu nadal jest tą samą marchewką, co najwyżej nieco zwiędniętą, którą handlowiec (odpowiednik przedsiębiorstwa obrotu energią elektryczną) oferuje klientowi w miejscu jemu dogodnym, bez oglądania się na aktualną kondycję pola, z którego ta marchewka pochodzi. Dopóki nie upowszechni się technologia magazynowania energii elektrycznej, handel energią oderwany od ekonomicznych skutków fizycznych warunków dostawy podlega istotnemu zaburzeniu. W obecnej praktyce rynku energii wytwórcy funkcjonują w praktyce wyłącznie na rynku hurtowym, z którym z kolei nie mają kontaktu klienci. Wszystkie mechanizmy rynku energii odnoszą się bowiem do poziomu hurtowego. Paradoxem (nadużyciem) jest więc nazywanie konkurencyjną struktury, która klienta (adresata i podmiot konkurencyjności) całkowicie ignoruje. Mechanizmy rynku energii tworzone były bowiem dla organizacji, która od początku konkurencyjna nie była i nie jest taką nadal, pomimo wieloletnich wysiłków Komisji Europejskiej. Należy przy tym zauważyć, że nie jest to problem specyficznie polski, tylko powszechny. Wynika z faktu, że aż do przełomu technologicznego, który otworzył elektroenergetykę na możliwość efektywnego wykorzystania innych niż obieg Rankine’a procesów przetwarzania energii pierwotnej w elektryczną, sektor elektroenergetyczny rozwijał się w oparciu o wielkoskalowe (stopniowo coraz większe) instalacje ciepłe¹. W przypadku elektrowni ciepłych wykorzystywane paliwo ma również dla poniższego wywodu drugorzędne znaczenie (czy są to źródła węglowe, gazowe, olejowe, jądrowe, czy wreszcie biomasowe), jakkolwiek dla konkurencji pomiędzy samymi źródłami jest to oczywiście czynnik fundamentalny.

Sztandarowy pomysł Komisji Europejskiej, jakim był unbundling (oddzielenie działalności wytwórczej od sieciowej), niezależnie od faktycznej efektywności (skuteczności) tego procesu, miał na celu złamanie siły monopolu struktur zintegrowanych pionowo i przez to „przypisujących” klienta do siebie poprzez zasilającą go sieć, jak pańszczyźnianego chłopca do dworskiej ziemi. Pomysł jest co do zasady słuszny, niestety pominięto przy jego wdrażaniu kilka zasadniczych kwestii, m.in. skutki obowiązującej (a może właśnie wtedy wdrożonej z poduszczenia korporacji energetycznych, jako antidotum na wprowadzaną zmianę reguł) doktryny „miedzianej płyty”. Zakłada ona, że handel energią może się odbywać w oderwaniu od fizycznych warunków jej dostawy i wynikających z tego

¹ Bez znaczenia dla niniejszego wywodu jest nisza elektrowni wodnych.

ograniczeń. Może w Europie Zachodniej, gdzie sieci są znacznie gęstsze i silniejsze to aż takiego znaczenia nie miało (do czasu), w Polsce od początku było to źródło problemów dla Operatora Systemu Przesyłowego. Rzecz w tym, że założenie iż dowolny klient może zawrzeć kontrakt na zakup energii z dowolną elektrownią, co wystawia elektrownie na wzajemną uczciwą konkurencję, prawdziwe jest wyłącznie w przypadku, gdy koszt fizycznej dostawy energii z każdej z konkurujących elektrowni do klienta jest taki sam. W sytuacji, gdy jest zróżnicowany, konkurencja pomiędzy elektrowniami byłaby uczciwa gdyby każda elektrownia „widziała go” i uwzględniała w swojej ofercie handlowej. Model miedzianej płyty tego nie przewiduje. Z punktu widzenia elektrowni sieć jest „czarną skrzynką”, nazywaną „miedzianą płytą”, do której dostęp dla każdej elektrowni jest darmowy.

Splot konsekwencji takiego stanu rzeczy można nieco precyzyjniej przedstawić w sposób następujący.

1. W obowiązującym w Polsce mechanizmie rynku energii elektrownie nie „widzą” kosztów sieci: ani kosztów stałych majątku sieciowego, ani dynamicznie zmieniających się, w zależności od bieżącej aktywności elektrowni i klientów, kosztów „pracy” sieci. Przyjmuje się, że – zgodnie ze źle rozumianym unbundlingiem – „nie jest to ich biznes”. A jednocześnie to jest pierwsza przewaga wielkich źródeł nad małymi, zdeterminowana regułami rynku. W tym miejscu wymaga podkreślenia, że ta deformacja przebiega na linii „duży-mały” a nie „elektrownia węglowa – OZEE”. Brak partycypacji elektrowni w kosztach utrzymania majątku sieciowego wynika z kuriozalnego założenia, że „sieć potrzebna jest tylko odbiorcy, aby umożliwić sobie w ten sposób dostęp do energii oferowanej na zaciskach elektrowni”. Zachodzi pytanie, komu dostarczałaby (a dzięki temu sprzedawała) energię wielka elektrownia nie przyłączona do sieci? Błąd logiczny tego założenia obnaża ze szczególną siłą sytuacja, w której do konkurencji z „dużym”, z konieczności usytuowanym daleko od klienta, staje „mały” zlokalizowany tuż przy kliencie. Dopiero wtedy mogłaby się zmaterializować teza, że sieć (przynajmniej jej istotna część) nie jest wytwórcy do niczego potrzebna². Zatem postulowane wdrożenie uczciwej konkurencji na rynku energii elektrycznej wymaga w pierwszej kolejności podziału kosztów sieci – jako wspólnego biznesu – pomiędzy wszystkie źródła wytwórcze i klientów i uwzględnienia części przypadającej źródłom, stosownie do ich praktycznego zasięgu oddziaływania, w ich ofertach handlowych. Zmiana taka po pierwsze nie oznacza podważenia zasady unbundlingu (organizacyjnie i ekonomicznie biznesy sieciowy i wytwórczy powinny być rozdzielone, jedynie na ich styku powinny być kreowane właściwe sygnały ekonomiczne), po drugie zaś, dla klientów wcale nie oznaczałyby podwyżki ponoszonych kosztów, bo w miejsce podniesionej ceny energii z wielkich źródeł zmalałyby ponoszone przez klientów stawki sieciowe. Suma kosztów do pokrycia byłaby ta sama, a może nawet mniejsza, bo wzrosłaby presja na konkurencyjne ograniczanie kosztów po stronie elektrowni. Zmieniłyby się jedynie rozkład kosztów i korzyści pomiędzy elektrowniami. Co nie wszystkim się podoba. Dodatkowo, zapewne wzrosłby udział źródeł o zerowym koszcie zmiennym wytwarzania energii, natomiast ich rozwój jako źródeł małych obniżyłby presję na rozbudowę sieci, niezbędną dla umożliwienia rozptyłów energii z wielkich źródeł w miarę wzrostu zapotrzebowania klientów.
2. Kolejnym zaburzeniem konkurencji pomiędzy dużymi i małymi źródłami energii elektrycznej jest to, że wytwórcy nie partycypują w kosztach różnicy bilansowej. Koszty te w całości są przypisane

² Na skutek rozwoju źródeł małych (rozproszonych) sieć jako taka nie przestaje być potrzebna. Zmianie ulega jedynie charakter realizowanej przez nią funkcji: z transportera energii na transporter usług jakościowych, a z tym związane są zupełnie inne wymagania odnośnie konstrukcji i wyposażenia sieci.

klientom w taryfach sieciowych, podobnie jak koszty majątku sieciowego. A przecież jest oczywiste, że źródło małe, zlokalizowane w pobliżu klienta nie generuje przepływów siecią rozległą i wynikających z tego strat energii. To wielkie źródło musi wyprodukować odpowiednio więcej energii, żeby pokryć straty związane z transportem energii „zakontraktowanej” u niego przez klienta. Dzisiaj tę energię kupuje operator sieci, pozostający ze źródłem we wspólnej strukturze korporacyjnej, więc żadna ze stron nie jest zainteresowana obniżeniem jej wielkości. Klient to finansuje w taryfie sieciowej.

3. Wielkie źródła mają monopol na świadczenie usług systemowych, których koszty, podobnie jak koszty majątku sieciowego i różnic bilansowych, są przenoszone na wszystkich klientów w taryfach sieciowych. Kiedyś nie było innej opcji, konieczność dynamicznego zarządzania pracą sieci wymuszała ograniczenie liczby partnerów dla OSP, zdolnych do natychmiastowego reagowania, do zbioru „zarządzalnego” metodami ręcznymi (na telefon). Do tej pory nawet źródła ciepłej średniej wielkości są poza „klubem JWCD³”. Aktualnie, praktyczne doświadczenia krajów ościennych dowodzą, że jest możliwe świadczenie wszystkich usług systemowych przez odpowiednio zagregowany zasób rozproszony małych źródeł, magazynów energii i zdolności klientów do reagowania swoim popytem na określone sygnały. Dzisiaj, koszt usług systemowych świadczonych z pozycji monopolu, przenoszony jest do taryf sieciowych, a OSP jest w praktyce zakładnikiem wielkich źródeł, bez współpracy z którymi⁴ nie byłby w stanie efektywnie zarządzać pracą sieci. Na marginesie, monopolistyczna pozycja JWCD jako dostawcy usług systemowych definitywnie zadaje kłam tezie o wolnokonkurencyjnym charakterze ich działalności. Kto z dobrej woli zdecydowałby się zrezygnować z takiej pozycji?
4. Kolejną usługą świadczoną na rzecz OSP jest usługa rezerwy mocy. Można jak refren powtórzyć za treścią pkt 3.: jest to usługa świadczona na warunkach monopolu wyłącznie przez wielkie źródła, a mogłaby (i powinna) na warunkach rynkowych, przez wszystkich, w tym klientów. I jest także finansowana w oderwaniu od energii (czytaj: wytwórców), poprzez taryfę sieciową. W tym kontekście niepokoić może postulat, forsowany na gruncie sierpniowego kryzysu, o jak najszybsze wprowadzenie rynku mocy w takiej formie, która pozwoli dofinansować bloki wytwórcze, które na rynku energii, już zdeformowanym na ich korzyść, nie mają szans się utrzymać. Abstrahując od ocen, zgodnie z którymi finansowany z kieszeni klientów energetyki mechanizm zapewnienia operacyjnej rezerwy mocy w sierpniu br. nie zdał praktycznego egzaminu. Problem w tym, że postulowane jest jego wzmocnienie bez gwarancji zwiększenia skuteczności. Nasuwa się jednak pytanie, czy należy ten mechanizm wzmocnić (być może powiększając tylko beczkę bez dna), czy raczej zastąpić poprzez sfinansowanie mechanizmu alternatywnego, angażującego sprawiedliwie wszystkie dostępne zasoby, w tym zasoby rozproszone.
5. Koszty usuwania ograniczeń sieciowych, powodowane przez wielkich wytwórców przyłączonych do niewydolnej sieci są bezpośrednią konsekwencją doktryny „miedzianej płyty”. Gdyby istnienie ograniczeń było uwidocznione w ofertach handlowych, zapewne inny byłby rozkład zawieranych kontraktów. Obecnie są finansowane poprzez taryfę sieciową przez klientów, którzy - pozbawieni właściwych sygnałów rynkowych - kontraktują się nieoptymalnie z tego punktu widzenia.

³ JWCD - Jednostki Wytwórcze Centralnie Dysponowane

⁴ Czytaj: uległości wobec ich oczekiwań ekonomicznych

6. Jednym z kluczowych elementów potencjalnego konkurowania źródeł OZEE ze źródłami wielkoskalowymi jest koszt zmienny, w przypadku niektórych OZEE praktycznie równy zeru. Natomiast dolne ograniczenie ceny energii na Rynku Bilansującym jest ustalone na poziomie archaicznym, nieadekwatnym do stanu faktycznego. Powinien to być poziom minimalny, jaki realnie może wystąpić. W przeszłości był to zmienny koszt wytworzenia energii elektrycznej z węgla brunatnego i na takim poziomie nadal jest cena minimalna Rynku Bilansującego. Skutek tego jest taki, że Rynek Bilansujący nie sygnalizuje w sposób skuteczny stanów nadmiaru energii na rynku, na rynkach sąsiednich skutkujących nawet pojawianiem się cen ujemnych, zachęcających do zwiększania poboru, a tym samym unikania kosztów wyłączeń i ponownych uruchomień źródeł. W efekcie zmienność w czasie cen energii na rynku hurtowym jest niewielka, co ogranicza potencjalną korzyść z instalowania magazynów energii, kluczowych dla efektywnego wykorzystania i rozwoju źródeł energii elektrycznej o zerowym koszcie zmiennym, ale niesuwerennej charakterystyce pracy⁵ oraz pozbawia rynek możliwości samoregulacji poprzez właściwe sygnały rynkowe.
7. Zakłócenie konkurencji pomiędzy źródłami obecnymi na rynku (wielkimi) i wchodzącymi na rynek (OZEE) wynika także ze zwolnienia tych pierwszych z niektórych danin publiczno-prawnych, co jedynie pozornie ogranicza ich koszty i pozwala sztucznie redukować oferowaną cenę. Problem ten ma zresztą szerszy zasięg. Jak wynika z publicznych wypowiedzi Ministra Środowiska, obrona partykularnego interesu branży energetycznej spowodowała istotne opóźnienie w prawnym uregulowaniu gospodarki wodnej w skali kraju, co zresztą latem tego roku rykoszetem uderzyło w wielkie źródła wykorzystujące ciekłe wodne do chłodzenia.
8. Kolejną kwestią jest polityczny problem różnego rodzaju dotacji do górnictwa, zwłaszcza węgla kamiennego, które mają swoje pośrednie przełożenie na koszt zmienny wytwarzania energii elektrycznej. Przywoływany przez obrońców energetyki klasycznej (wielkoskalowej, opartej na węglu) argument, że kwestia ta pozostaje bez związku z tematem, gdyż węgiel dla elektrowni można zaimportować taniej, broni się słabo, gdyż:
 - a. w praktyce działanie takie nie zachodzi z powodów politycznych - to elektroenergetyka stanowi rację bytu (legitymację) dla górnictwa węglowego, a my wszyscy, tym razem jako podatnicy, ponosimy tego skutki,
 - b. zgodnie z dostępną wiedzą problem dotowania sektora wydobywczego jest zjawiskiem światowym, więc zapewne węgiel importowany także miałby cenę zaniżoną względem faktycznych kosztów wydobycia, w tym przypadku co najwyżej inny podatek byłby tym kosztem obciążony, ale też koszt zakupu poniesiony przez polskie elektrownie byłby przychodem innej gospodarki.
9. Wreszcie należy uwzględnić zróżnicowanie kosztów dostępu do kapitału, warunkujące w znacznym stopniu opłacalność inwestowania. Paradoksalnie, inwestycje rozproszone, pilnowane po gospodarsku, z ryzykiem zdywersyfikowanym przez sam fakt rozproszenia, zmuszone są ponosić istotnie wyższy koszt kapitału od korporacji zdolnych w istotnym stopniu finansować się wewnątrznie i sięgających śmiało po np. gwarancje państwa, realizując procesy inwestycyjne obciążone znacznie wyższym ryzykiem i kosztami pośrednimi.

⁵ Źródła wiatrowe i słoneczne

Wobec powyższego, dotacje do OZEE to „kwiatek dla OZEE” na kożuchu bonusów adresowanych do źródeł wielkoskalowych, w Polsce głównie węglowych, które dysponują jeszcze jedną przewagą, determinującą ich pozycję, dominującą obecnie i zapewne jeszcze przynajmniej w niedalekiej przyszłości. Jest to przewaga wynikająca z ich skupienia w wielkich organizacjach, dysponujących środkami pozwalającymi na skuteczne kształtowanie takich reguł prawa (w tym determinujących mechanizmy rynku energii) które same z siebie (jak to w skrócie przedstawiono powyżej) skutecznie konserwują status quo.

Alternatywą dla OZEE pozbawionych mechanizmów wsparcia musiałaby być taka ich „nadkonkurencyjność” względem wielkich źródeł węglowych, która byłaby w stanie pokonać obecne na rynku deformacje. Zapewne z czasem to i tak nastąpi w wyniku postępu technologicznego. Niektóre z technologii OZEE już dziś osiągają grid parity. Szalałaby się decyzja o tym, czy osiągną go wraz z inwestycją w magazyn gwarantujący ciągłość dostawy. To jest jedynie kwestia czasu, ale czas (opóźnienie) też kosztuje. Dlatego celowo uruchamiane są narzędzia służące przyspieszeniu tego procesu, które, jakkolwiek także kosztują, ale mniej niż skutki zaniechania (biernego oczekiwania).

Rzecz w tym, że, opór przed zmianą reguł gry ze strony sektora energetyki wielkoskalowej, który zmusza do sięgania po takie środki zastępcze jak dotacja do OZEE, powoduje, że jako klienci płacimy podwójnie: najpierw ponosimy koszty zdeformowanego rynku w jego obecnej postaci, m.in. jako konsekwencje nieoptymalnych schematów zachowania, będących skutkiem braku właściwych sygnałów, a następnie, płacąc niejako drugi raz za to samo, ponosimy koszty przynajmniej częściowego kompensowania tych deformacji – w przypadku OZEE w formie dotacji do źródeł. Ich rozwój (jako źródła rozproszonych, a dodatkowo w istotnej ich części o zerowym koszcie zmiennym) jest bowiem celowy w długim horyzoncie, ale samodzielnie nie są jeszcze w stanie na tak ukształtowanym rynku zaistnieć.

Zamiast podsumowania:

Jest prawdą, że tak głęboka przebudowa rynku energii, jakiej potrzeba wynika z przedstawionych powyżej zjawisk, z wielu powodów nie jest możliwa w praktyce w rozsądnym czasie. Musimy się więc z szarą rzeczywistością borykać i zmieniać ją stopniowo. Dlatego w uczciwej dyskusji o przyszłości rynku energii nie ma miejsca na wyrwane z kontekstu postulaty, takie jak zlikwidowanie dotacji do OZEE.

Likwidacji dotacji do OZEE musiałaby bowiem towarzyszyć jednoczesna likwidacja wszystkich deformacji rynku energii, jednostronnie preferujących źródła wielkie. Wtedy postulat zlikwidowania dotacji do OZEE byłby uczciwy, ale wówczas dotacje do OZEE zapewne nie byłyby już potrzebne dla ich rozwoju.