

TOWARZYSTWO EKONOMISTÓW POLSKICH

ZESZYT 9

PRYWATYZACJA INFRASTRUKTURY- - MOŻLIWOŚCI I POLSKA PRAKTYKA

REDAKCJA

DR HAB. KRYSZYNA BOBIŃSKA



Warszawa, maj 2005

Towarzystwo Ekonomistów Polskich
ul. Mokotowska 67/37
00 - 530 Warszawa
fax: (0 22) 621 42 67

Zawartość:

Krystyna Bobińska (Instytut Nauk Ekonomicznych PAN)
Wprowadzenie moderatora

Tomasz Kulisiewicz (Polskie Forum Strategii Lizbońskiej)
Telekomunikacja - prywatyzacja monopolu

Zamiast wstępu: Rzut oka wstecz

1. Ścieżki prywatyzacji
2. Strategiczne bezpieczeństwo państwa
3. Możliwości demonopolizacji
4. Konkurencja - operatorzy z innych branż

Zakończenie: Sytuacja ekonomiczna i techniczna, a poziom cen

Henryk Klimkiewicz (Zespół Doradców Gospodarczych TOR)
Kolejnictwo - przekształcenia dopiero po klęsce

Zamiast wstępu

1. *Amtrak* - przykład nie dla Europy
2. Nieefektywna komercjalizacja PKP – typowy przykład europejski
3. Pożądana strategia
4. Co z prywatyzacją przewozów pasażerskich?

Zamiast zakończenia: Dlaczego subsydiuje się przewozy lokalne

Andrzej Cylwik (Prezes Zarządu CASE-Doradcy)
Transformacja polskiego sektora ropy i gazu

Wstęp

1. Sektor ropy - nadganie poziomu technicznego
2. Ustawa o „k i pp” jako bariera podziału przedsiębiorstwa sieciowego
3. Sektor gazowy; poszukiwania złóż i prognozy zużycia

Zamiast zakończenia

Jan Popczyk (Politechnika Śląska)
Elektroenergetyka - prywatyzacja po polsku

Wprowadzenie

1. Stan braku zaawansowania procesów prywatyzacyjnych
2. Jak kształtować przyszłe działania
3. Rola postępu technicznego w kształtowaniu przyszłych struktur

Zamiast zakończenia: Opinia osobista referenta

PRZEDMOWA

Rada Towarzystwa Ekonomistów Polskich przedstawia Czytelnikom kolejny zeszyt Towarzystwa, zawierający referaty z panelu pt.: „Prywatyzacja infrastruktury - możliwości i polska praktyka”. Panel zorganizowany przez Towarzystwo Ekonomistów Polskich i Fundację Towarzystwo Ekonomiczno - Społeczne odbył się w Warszawie w dniu 9 grudnia 2004 r. Moderatorem panelu była Krystyna Bobińska.

Otwierając panel podkreśliłam, po pierwsze, że konkurencyjność całej gospodarki zależy od efektywności tych sektorów, a ta z kolei jest warunkowana istnieniem konkurencji. Tylko bowiem konkurencja gwarantuje najniższą cenę dla użytkownika i konsumenta i stałe wdrażanie postępu technicznego. Po drugie, przypomniałam, iż uważa się współcześnie za konieczne odejście od monopolu państwowego, a proces ten dokonuje się we wszystkich sektorach albo przez podział istniejącego monopolu, albo przez wprowadzenie obowiązkowego dostępu strony trzeciej.

Nie podejmując się streszczenia we wstępie poszczególnych prezentacji, chcę zwrócić uwagę na szczególnie ciekawe aspekty wystąpień

kolejnych panelistów. I tak, Tomasz Kulisiewicz przekonująco udowodnił, że nigdzie na świecie nie udało się prywatyzacja telekomów połączona ze skuteczną demonopolizacją. Konkurencja pojawiała się dzięki operatorom niesieciowym. Henryk Klimkiewicz zaskoczył słuchaczy pocieszającym stwierdzeniem, że nie tylko w Polsce, ale wszędzie na świecie państwowa kolej musi osiągnąć dno, aby można było rozpocząć restrukturyzację.

Andrzej Cylwik zwrócił uwagę na skutek uboczny ustawy o „kippp” dla możliwości demonopolizacji sektorów sieciowych, jakim jest uwłaszczenie załogi. Załoga mianowicie nie godzi się na wyłączenie majątkowo najwartościowszych sieci przesyłowych (czy też torów kolejowych) z majątku spółki przed uwłaszczeniem, co spowoduje konieczność prywatyzowania holdingu jako całości.

Natomiast w wystąpieniu Jana Popczyka odnotowałam przede wszystkim tak istotną kwestię jak długotrwały paraliż decyzyjny w prywatyzacji polskiego sektora elektroenergetyki. Natomiast w przyszłości pożądane jest, zdaniem autora, kreowanie regionalnych powiązań dla całej infrastruktury, zaś w dalszej przyszłości postęp techniczny powinien doprowadzić do pełnej demonopolizacji sektora.

Jak widać z powyższych konstatacji, specyfika infrastruktury wymaga specyficznych strategii prywatyzacyjnych, co nie zawsze było dostatecznie uwzględniane przez decydentów. Natomiast w przyszłości pożądane jest uświadamianie tej specyfiki właściwym gremiom.

W imieniu Rady T.E.P.
Krystyna Bobińska
Członek Rady

Tomasz Kulisiewicz
Polskie Forum Strategii Lizbońskie

TELEKOMUNIKACJA - PRYWATYZACJA MONOPOLU

Zamiast wstępu rzut oka wstecz

W dziedzinie prywatyzacji w Polsce i w większości krajów świata sytuacja telekomunikacji jest zasadniczo różna od innych przemysłów sieciowych: np. w Polsce jesteśmy już ponad 6 lat po prywatyzacji głównego operatora telekomunikacyjnego. Wielka fala prywatyzacji telekomów europejskich rozpoczęła się kilkanaście lat temu. Prywatyzowano narodowych operatorów telekomunikacyjnych wydzielonych niewiele przedtem z państwowych struktur poczty i telegrafii, mających monopol państwowy pochodzący z czasów, co najmniej napoleońskich, choć można w tej materii wracać do systemu kurierów pocztowych Cesarstwa Rzymskiego. Telefonii dołączyła do tego monopolu państwowego niejako naturalnie, kiedy się tylko pojawiła. Jednak po wiekach obowiązywania dogmatu o strategicznym charakterze telekomunikacji, co miało uzasadniać monopol państwa, rozpoczęto bardzo ostrożnie, od prywatyzacji, ale nie demonopolizacji. Pierwsza wielka demonopolizacja branży, dokonana ponad 20 lat temu, w 1984 roku w Stanach Zjednoczonych, kiedy to podzielono AT&T, nie może nam tu posłużyć za model, bo przeprowadzono ją w sposób, którego od tego czasu w branży telekomunikacyjnej nikt nie powtórzył: nie w formie sprzedania całego monopolisty,

ale jego podziału. Do kategorii raczej ciekawostek można zaliczyć fakt, o którym mało, kto pamięta: „od zawsze” istniały takie kraje, w których formalnie nie było państwowego monopolu telekomunikacyjnego - należy do nich m.in. Finlandia, a nawet Stany Zjednoczone. W krajach tych na długo przed podziałem czy prywatyzacjami monopolistów istnieli mali operatorzy, przeważnie w formie spółdzielni telekomunikacyjnych, ale z definicji działali oni zawsze na rynku lokalnym.

1. Ścieżki prywatyzacji

Czas, jaki upłynął od prywatyzacji byłych narodowych telekomów pozwala już na wysunięcie kilku wniosków. Przede wszystkim widać było różnice ścieżek prywatyzacyjnych i różnym ich skutki dla rynku. Historycznie rzecz biorąc prywatyzacje europejskie rozpoczęły się w latach 90. w dwóch zasadniczych wariantach:

- „czysto” giełdowym (sprzedaż rozproszonemu akcjonariatowi);
- pozagiełdowym, zamkniętym lub tylko częściowo giełdowym (sprzedaż inwestorowi strategicznemu).

„Stare” kraje kapitalistyczne sprzedawały swoje monopole państwowe drogą prywatyzacji giełdowej, z pewnymi bardzo charakterystycznymi wyjątkami, potwierdzającymi tezę, że dopiero monopol prywatny jest monopolem niebezpiecznym, dużo drapieżniejszym, starannie kontrolującym cały rynek i pilnującym swoich interesów daleko lepiej od nieruchawego monopolu państwowego. Choć najjaskrawszy przykład zamiany monopolu państwowego na daleko bardziej bezwzględny monopol prywatny pochodzi spoza Europy, to jednak warto go tu przytoczyć. W 1990 r. sprywatyzowano operatora meksykańskiego w sposób charakterystyczny dla tzw. bananowych republik (choć Meksyk nigdy taką republiką nie był). Pewien meksykański multimiliarder miał – delikatnie mówiąc – spory wpływ na kolejne ekipy rządowe, więc „kupił” od nich operatora, a kupiwszy Telex od 1990 r. właściwie niemal do dziś żelazną ręką utrzymywał idealny wręcz monopol, choć formalnie miał tylko 70% akcji spółki

obecnej na giełdzie. Od tego czasu właściciel posprzedawał część akcji, ale w dalszym ciągu kontrolował rynek, bo sprzedawał akcje swoim własnym spółkom.

W wariantcie pierwszym, w Europie Zachodniej, gdzie monopole telekomunikacyjne sprzedawano na giełdach, zasadniczo nie pojawiły się operacje typu trade-in, czyli coś za coś.

Drugi wariant operacji był charakterystyczny dla Europy Środkowo-Wschodniej, która bardzo potrzebowała w swej zacofanej branży telekomunikacyjnej inwestorów strategicznych z ich nowoczesnymi technologiami, potencjałem finansowym i know-how organizacyjnym i biznesowym. Tak, więc w naszym regionie Europy wybrano wariant sprzedaży pozagiełdowej, albo tylko częściowo giełdowej, zaś trade-in polegał na tym, że w zamian za udział w prywatyzacji i wejście na rynek krajowy najczęściej oferowano inwestorom utrzymanie monopolu - choćby na wybranych subrynkach – co najmniej na kilka lat.

W 90 ściśle technicznym sensie taki wariant postępowania okazał się słuszny, co widać po wskaźnikach wydajności. Na początku tego procesu wszystkie telekomuny Europy Środkowo-Wschodniej miały wprost żenujące wskaźniki wydajności, mierzonej liczbą linii obsługiwanych przez jednego pracownika. Jeszcze 5 lat temu, kiedy przyzwoita średnia europejska było na poziomie 250 - 300 linii na pracownika, w Telekomunikacji Polskiej, największym operatorze Europy Środkowo-Wschodniej, wskaźnik ten wynosił niewiele ponad 170 linii na jednego pracownika, podobnie wyglądała sytuacja np. w Slovak Telekomie. Obecnie Telekomunikacja Polska doszła już do 340 linii obsługiwanych przez jednego pracownika - między innymi, dlatego, że zmniejszyła zatrudnienie z 75 tys. osób do trzydziestu kilku tysięcy. Zresztą u wielkich operatorów europejskich dalszy wzrost tego wskaźnika zatrzymał się na tym mniej więcej poziomie, a nawet zaczął lekko spadać. Zwiększyło się jednak zatrudnienie nie pracowników technicznych, bo jest ich tylu, ilu potrzeba. Teraz rośnie zatrudnienie w działach sprzedaży, bo w dzisiejszych czasach

operatorzy już nie „rozpatrują podania o zainstalowanie telefonu”, ale muszą mieć sprawnych handlowców, potrafiących znaleźć klienta, któremu w czasach ogromnej podaży i konkurencji można „wcisnąć” usługi telekomunikacyjne.

W rezultacie w naszym regionie Europy sprzedaliśmy telekomunikację wszyscy po kolei prędzej czy później, z jednym wyjątkiem - o którym za chwilę - inwestorom strategicznym, przeważnie zachodnioeuropejskim operatorom telekomunikacyjnym. Sprzedaliśmy jednak nie tylko organizacje, infrastrukturę, ale i uprzywilejowany dostęp do rynku, dając koncesje monopolistyczne. Ekipy rządowe krajów Europy Środkowo-Wschodniej niemal bez wyjątku poszły na taki trade-in, gwarantując w koncesjach zagranicznym inwestorom strategicznym monopolu przeważnie w najbardziej rentownym segmencie rynku – połączeń międzynarodowych. Przypomnijmy, że na rynku lokalnym w Polsce już od czasu Ustawy o łączności z 1990 r. formalnie nie było monopolu, ale kiedy w latach 1993-1994 powstawały małe lokalne spółki operatorskie – pionierzy polskiej demonopolizacji – pozostawiono ustawowy monopol, nawet dodatkowo go jeszcze umacniając, na dużo bardziej rentowne połączenia międzystrefowe i przede wszystkim na połączenia międzynarodowe, jeszcze bardziej atrakcyjne finansowo w tamtych czasach. Pozwoliło to Telekomunikacji Polskiej na stosowanie bardzo specyficznej gry, tzw. - 300 subsydiowania skośnego. Zresztą robiła to nie tylko TP, ale wręcz wszyscy operatorzy zasiedzieli, byli monopolisci, konfrontowani z konkurencją. Kiedy im to było wygodne, w celu zgniatania ewentualnej konkurencji lokalnej, utrzymywali stawki połączeń lokalnych na bardzo niskim poziomie (uzasadniając to względami społecznymi), natomiast odbijali to sobie bardzo wysokim poziomem stawek na połączenia międzynarodowych. Telekomunikacja Polska była chyba rekordzistą na początku lat 90., mając proporcję stawek międzymiastowych a lokalnych jak 36:1. Dziś stawki te zarówno pod wpływem ogromnych zmian technologicznych, jak i nacisku regulatorów, prawie się wyrównały, przede wszystkim w Unii Europejskiej. Obecnie

średnia dla całej rozszerzonej UE wynosi ok. 2:35:1, dla „starych” krajów (UE15) jest już poniżej 2.

W rezultacie wspomnianych procesów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej monopol państwowy zamienił się w różny udział państwa - od poziomu niemal 100 % i pozostawienia sobie tylko jednej złotej akcji (zwalczanej obecnie przez Komisję Europejską), polegającej tylko np. na prawie weta w odniesieniu do wyboru prezesa spółki (na Węgrzech) do zaledwie w 66-procentowego udziału właścicielskiego państwa - paradoksalnie, w najsprawniejszym operatorze Europy Środkowo-Wschodniej, a mianowicie w Telekomunikacji Slovenije w Słowenii. Tam już ze cztery razy przymierzano się do prywatyzacji i właściwie nikomu się nie chce. Wszystkim się podoba taki państwowy operator, jaki jest, bo jest bardzo sprawny i nie za drogi, tak by go zostawili i tylko dla przyzwoitości wypadałoby go sprywatyzować.

Jednak dopiero teraz, kiedy kończą się „okresy ochronne” wynegocjowane w transakcjach prywatyzacyjnych, po prywatyzacji zaczęła się prawdziwa demonopolizacja, pokazując zresztą, że te pojęcia i procesy nie są organicznie ze sobą związane.

2. Strategiczne bezpieczeństwo państwa

Po różnicy fazy prywatyzacji drugą istotną różnicą między telekomunikacją a innymi przemysłami sieciowymi są kwestie bezpieczeństwa strategicznego, także różniące telekomunikację od energetyki czy kolejnictwa. Otóż w telekomunikacji państwo zrezygnowało już z zapewnienia sobie bezpieczeństwa strategicznego w telekomunikacji w sposób bezpośredni, przez prawa własności i postanowiło się zabezpieczyć w inny sposób. Na przykład różnymi aktami na wysokim poziomie normatywnym zastrzegło sobie możliwości podsłuchu łączności elektronicznej. W dodatku wiele technologii alternatywnych w telekomunikacji oraz ogromna liczba alternatywnych operatorów telekomunikacyjnych doprowadziły do tego, że interesu bezpieczeństwa strategicznego nie sposób już realizować przez prawo własności operatora. Z kolei rozwój operatorów alternatywnych, zwłaszcza

w dziedzinie transmisji danych ułatwiły zjawiska charakterystyczne dla rynku telekomunikacyjnego po pęknięciu tzw. „bańki internetowej”, zupełnie nieznanne w reszcie przemysłów sieciowych, może z wyjątkiem energetyki. Otóż w telekomunikacji po tej bańce internetowej zostały ogromne moce przesyłowe leżące już w ziemi. W okresie niezwykłego ożywienia inwestycyjnego i przeinwestowania w latach 1999 - 2001 położono w całej Europie ogromne ilości nowoczesnych światłowodów i to o ogromnych przepustowościach. Dziś, czasem po bankructwie niektórych firm, po kupowaniu światłowodów od syndyków masy upadłościowej wykorzystywane jest z trudem z 5 % przepustowości. Reszta infrastruktury leży w ziemi i czeka na kogoś, kto będzie chciał ją wykorzystać.

Bezpieczeństwo strategiczne jest, więc dziś zapewniane przez regulacje oraz przez pojawienie się alternatywnych operatorów i alternatywnych technologii telekomunikacyjnych.

3. Możliwości demonopolizacji

W telekomunikacji mamy do czynienia także z ogromnym i bardzo szybkim postępem technicznym, dużo szybszym, niż w energetyce, gazownictwie czy transporcie kolejowym. Choć całe istniejące pasmo radiowe ma mniejszą przepustowość niż jedno jedyne włókienko światłowodowe i wszystkie rozmowy telefoniczne świata dałoby się przetransmitować przez jedno włókno, to jednak rola telekomunikacji bezprzewodowej gwałtownie wzrosła, z uwagi na jej nowe możliwości przesyłowe, zyskane dzięki nowym technikom kompresji i nowym metodom kodowania. Ogromną rolę pełni dziś subsektor łączności komórkowej. Obecnie na świecie jest ok. 1 miliarda użytkowników telefonii komórkowej i kolejno prawie we wszystkich krajach tzw. gęstość komórkowa (liczba telefonów na 100 mieszkańców) w latach 1998 - 2002 przekroczyła gęstość stacjonarną.

Mamy, więc do czynienia ze specyficzną sytuacją: otóż monopol państwowy przez wspomniane wyżej transakcje prywatyzacyjne o charakterze trade-in zmienił się do pewnego stopnia i na pewien

czas w monopol prywatny, w monopol strategicznych inwestorów, ale w monopol, który w niektórych sektorach, jak np. łączność głosowa już nie doskwiera tak bardzo, choćby dzięki sieciom komórkowym. Z drugiej strony regulatorzy na całym świecie, a także Komisja Europejska, zorientowali się, że trudno w dzisiejszych czasach rozbić quasi-monopole wielkich operatorów zasiedziały, które przekształciły się jakby w nowe monopole „naturalne”. W całej Europie byli monopolisci mają w dalszym ciągu od 90 do 95% linii leżących w ziemi. Próby takiej demonopolizacji, w której wyniku dałoby się odebrać im te linie, podejmowane na Węgrzech przy dzieleniu kraju na obszary koncesyjne skończyły się dwuletnimi targami i procesami o to, ile jest warta leżąca w ziemi infrastruktura, co na te 2 lata zupełnie zamroziło jakikolwiek rozwój rynku.

Głównym kierunkiem strategicznym kierunkiem strategicznym obecnego uderzenia demonopolizacyjnego jest, więc liberalizacja ruchu a nie infrastruktury. Infrastruktura niech sobie pozostanie w czyich rękach jest dziś. Problem polega na tym, jak zmusić wielkich operatorów infrastruktury – operatorów zasiedziały –, żeby na swoje łącza wpuścili innych. Problem jest tym istotniejszy, że według prognoz w wyniku procesów konsolidacyjnych w Europie w ciągu najbliższych 5 - 8 lat może zostać tylko 4 - 5 operatorów infrastruktury, ponieważ nikomu innemu już się to nie opłaca. Jest takie powiedzonko z historii przemysłu motoryzacyjnego: czy Holandia koniecznie musi mieć własnego narodowego producenta samochodów? Jak się okazało - nie musi mieć i już od 20 lat nie ma. A czy musi mieć narodowy telekom? Wygląda na to, że też nie musi, choć jeszcze na razie ma. Jednak KPN jest za mały na to, żeby działać na skalę rzeczywiście dużą w takich warunkach, że na infrastrukturze już się prawie nic nie zarabia, a dobrze, jeśli się do niej nie dokłada, jak to bywa ostatnio w przypadku tych leżących w ziemi tzw. ciemnych włókien. Jedyne rozwiązanie polega, więc na tym, że każdy z tych wielkich operatorów infrastruktury będzie obowiązany wpuścić na swoje łącza, przede wszystkim na najbardziej istotny odcinek, tzw.

ostatniej linii, czyli od ostatniej centrali do użytkownika końcowego, usługi dowolnego innego operatora. Dostawcy usług nie będą już mieli żadnej potrzeby, by dochodzić do użytkowników ze swoimi kablami, bo będą mieli dostęp przez te kable, które już tam są – wszystko jedno, czy kable miedziane, które leżą już od 80 lat, jeżeli ich myśły nie zjadły, czy też światłowody aż do budynków, jak to się dzieje np. w Korei. Korea Południowa na bardzo gęstą zabudowę miejską, więc operatorom opłaciło się do budynków na „blokowskich” w całym kraju dotrzeć światłowodami, dzięki czemu 70 % gospodarstw domowych w tym kraju ma w tej chwili łącze 100-megabitowe do domu. Takie rozwiązania pojawiły się zresztą już w Polsce: jest to E-wro, sieć wrocławska, wykorzystująca automatykę sieci ciepłowniczej. Ponad 4 tys. mieszkańców ma 100-megabitowe łącze za 67 zł miesięcznie.

4. Konkurencja - operatorzy z innych branż

Sieć wrocławska jest przykładem tego, że demonopolizacja odbywa się także przez wchodzenie na obszar telekomunikacji operatorów z innych przemysłów sieciowych, czego nie widzimy na razie (i chyba długo jeszcze nie zobaczymy) w przypadku energetyki, gazownictwa czy kolejnictwa. W polskich warunkach występuje na rynku dwóch bardzo mocnych operatorów pochodzących z innych branż, jednym z nich jest Exatel – (operator powstały z połączenia Telbanku z Tel-energo). Exatel ma własną sieć kilkunastu tysięcy kabli światłowodowych biegnących w kablu odgromnikowym linii wysokiego napięcia. Drugim takim operatorem, który ma jeszcze rozleglejszą sieć jest Telekomunikacja Kolejowa. Telekomunikacja kolejowa ma w dodatku ogromny atut: prawo drogi również w środku wielkich miast. Do danej miejscowości może już dawno nie dochodzić kolej, bo zawiesiła kursowanie pociągów na danej trasie, ale dworzec kolejowy ciągle jeszcze stoi, szyny leżą, a obok tych szyn leży światłowód Telekomunikacji Kolejowej, kilkanaście tysięcy kabla, który to ma ogromne rezerwy przepustowości. Ze swojej natury kabel ma praktycznie niemal nieograniczoną przepustowość, zależną tylko i wyłącznie od urzą-

dzeń, które postawimy po obu jego końcach. Jak operator stwierdzi, że ma już za mało tej przepustowości, to stawia urządzenia stosujące multiplikację częstotliwościową na innych barwach światła i przepustowości rosną kilkakrotnie. W dodatku ceny takich urządzeń wcale nie rosną, a wręcz zaczynają dramatycznie spadać.

Zakończenie - sytuacja ekonomiczna i techniczna a poziom cen

Na poziom cen na rynku telekomunikacyjnym mocno oddziaływają dziś takie zjawiska, to, że część wspomnianych już nadmiarów przepustowości w sieciach szkieletowych, tzw. ciemne włókna, kupowana była od syndyków masy upadłościowej i ma zerową wartość księgową. Dziś liczone są dla takich światłowodów tylko koszty eksploatacyjne, a koszty eksploatacyjne światłowodów są znikome. Jeszcze ze 6 lat temu koszt utrzymania jednego kanału głosowego na kładzionym wtedy kablu atlantyckim wyliczano na ok. 3 USD rocznie (abstrahuję tutaj od kwestii inwestycyjnych i amortyzacji, ale kwestie te zdeformowane zostały w wyniku wspomnianych zakupów masy upadłościowej). Tymczasem telekomuny miały czelność sprzedawać rozmowy po takich kablach po 3 USD, czyli po ówczesnych kursach ok. 12 zł za minutę. Dziś poziom cen detalicznych na łączach międzynarodowych spadł poniżej 1 zł za minutę w technologii klasycznej, tzw. komutacji obwodów. W dodatku coraz szerzej wchodzi telefonia IP, korzystająca z protokołu internetowego i sieci teleinformatycznych – przy czym nie mówię tu o łączności przy użyciu komputerów PC i słuchawek, ale wykorzystaniu tego protokołu przez alternatywnych operatorów telekomunikacyjnych, dostarczających takie usługi zwykłym abonentom, podłączonym do zwykłych sieci telefonicznych. W takich technologiach ceny rozmów międzynarodowych (i sztucznie drogich do dzisiejszego dnia rozmów z telefonów stacjonarnych na komórkowe) spadają dziś do poziomu kilkunastu czy wręcz kilku groszy za minutę.

Tak, więc widać, że sytuacja w telekomunikacji zmieniła się już diametralnie, zmienia się nadal i jest to ogromna różnica w stosunku do pozostałych przemysłów sieciowych.

Henryk Klimkiewicz
Zespół Doradców Gospodarczych TOR

KOLEJNICTWO - PRZEKSZTAŁCENIA DOPIERO PO KLĘSCIE

Zamiast wstępu

Zacznę od osobistego doświadczenia. W 1998 r. min. Syryjczyk wysłał w świat informację, że rząd polski jest zainteresowany prywatyzacją polskich kolei, co zaowocowało przyjazdem do kraju kilku poważnych przedsiębiorców z zagranicy i ja miałem szczęście współpracować z jednym z nich i w ramach tej współpracy jeździliśmy po kraju i mój gość obserwował jak ta kolej funkcjonuje i ja, jako ten patriota, w obliczu sytuacji, których na polskiej kolei można się wstydić i których było wiele, starałem się to jakoś wytłumaczyć, przekonywać, że będzie lepiej, że nie jest tak źle. Tymczasem on, człowiek rozsądny i doświadczony, pouczył mnie i podzielił się ze mną własnym doświadczeniem, które mnie zaskoczyło. Powiedział, że u was kolej jest jeszcze za dobra, żeby myśleć o prywatyzacji. I dalej: „Moje doświadczenie życiowe dowodzi, że żeby kolej prywatyzować, to trzeba doprowadzić ją do samego dna.”

1. „Amtrak” - przykład nie dla Europy

W Ameryce takie dno nastąpiło na przełomie lat 70. i 80., kiedy to bezpieczeństwo podróżowania koleją zamieniło się w niebezpieczeństwo i rząd został zmuszony do działania, któremu to działaniu

wcześniej opierał się skutecznie. I ta sytuacja powszechnego niebezpieczeństwa na kolei skłoniła rząd do jedyne go rozsądnego wniosku wówczas, to znaczy do pozbycia się odpowiedzialności i uwolnienia kolei¹. Był to przykład jednostkowy do tej pory. Obecnie po ponad 20 latach kolej amerykańska funkcjonuje dość dobrze. Tutaj jak zwykle specjaliści sprzecząją się, dlacz ego, ale można powiedzieć, że rynek wyregulował, przewozy pasażerskie mają małe znaczenie, ponieważ to nie odpowiada potrzebom tego kraju, a potrzeby komunikacyjne społeczeństwa są tam inaczej zaspakajane. Kolej dobrze wtopiła się w ogólny system gospodarczy, funkcjonuje i ostatnimi laty mamy do czynienia z bardzo dużymi inwestycjami infrastrukturalnymi, bo najpierw jak to zwykle bywa na kolei, są te prostsze inwestycje, czyli w środki produkcji, w pojazdy, czy lokomotywy, wagony.

2. Bezefektywna komercjalizacja PKP - typowy przykład europejski

Teraz wracając do Polski: był ten impuls zmian, który zrobił min. Syryjczyk, mimo że ja wówczas po części uważałem, że są to zmiany nie konieczne. Była ta ustawa z 7 września 2000 r., impuls zmian przyniósł spore oszczędności w ramach struktur Przedsiębiorstwa Państwowego PKP, ale niestety praktycznie skończyło się na tym pierwotnym impulsie, potem nic przez trzy lata praktycznie się nie działo, do tej pory *de facto* nic się nie dzieje. Pewne próby takich ratunkowych działań wśród ludzi zajmujących kierownicze stanowiska w sektorze kolejowym, ale można powiedzieć, że nic się nie dzieje z jednym zastrzeżeniem, że wymogi akcesji do Unii Europejskiej zmusiły rząd do nowelizacji przepisów w zakresie dostępu do możliwości prowadzenia biznesu przez przewoźników prywatnych. Został otworzony rynek wewnętrzny, co spowodowało, że ci przewoźnicy lokalni ze Śląska częściowo przejęli, częściowo w ramach takich wewnętrznych konsolidacji od roku wyszli na tory Polski, działają zupełnie rozsądnie, widać ten efekt i wolę przedsiębiorczości, z tym,

¹ Prywatne stały się linie kolejowe (tory) oraz wszystkie przewozy towarowe; przewozy pasażerskie przejęła państwowa firma Amtrak, której pociągi kursują po prywatnych torach płacąc za ich użytkowanie. Przedsiębiorstwo to jest subsydiowane przez rząd federalny (przyp. red.)

że musimy mieć świadomość, że jest to bardzo ograniczona część rynku, ja szacuję, że w tej chwili jest to ok. 5 % rynku. Ale wracając do obecnej sytuacji – jeżeli chodzi o kolej, mamy do czynienia z dwoma obszarami. Pierwszy obszar to jest ta infrastruktura właściwa, czyli układ sieci kolejowej, drugi obszar do tej pory pomijany, ale niesłusznie, to jest obszar operatorów kolejowych. Jeżeli chodzi o obszar infrastruktury kolejowej, w Europie mamy raczej negatywne doświadczenia w przypadku prywatyzacji. Przykład, jakim obciążeniem dla reformatorów są zmiany, które zostały przeprowadzone w Anglii, one skończyły się społecznym odrzuceniem bardziej niż negatywną oceną według kryteriów ekonomicznych. Tam zadziałała pewna pazerność inwestorów, którzy chcieli wycofać nakłady w krótkim okresie czasu, co się okazało niemożliwe. W każdym razie jest to obciążenie, które nawet przełożyło się na pewne regulacje europejskie, konkluzja jest taka, że ta struktura powinna być państwowa. Jest pytanie otwarte jak dalece państwowa, to znaczy państwo powinno jednak przyjąć pewną, sporą odpowiedzialność za infrastrukturę kolejową, co nie oznacza, że zarządca infrastruktury nie powinien jak najgłębiej zlecać prace związane z utrzymaniem, prace budowlane, konserwacyjne firmom zewnętrznym. Tutaj jest spore pole manewru, żeby jednak minimalizować i racjonalizować koszty utrzymania infrastruktury, które są wysokie i zakładając, że musi być ten nadzór Państwa nałożymy przy okazji to, że Państwo przy okazji chce mieć nie tylko nadzór, ale jeszcze prowadzi prace poprzez własne firmy utrzymaniowe, to powoduje, że koszty są wyższe niż one mogłyby być.

3. Pożądana strategia

Generalnie uważam, że rząd powinien skupić się na infrastrukturze, jest to ogromny problem, a z resztą dać sobie spokój. Co to znaczy dać sobie spokój, jaka jest szansa na prywatyzację operatorów kolejowych? Położenie to może być właśnie wyjęte ze struktury, bo jednak infrastruktura kolejowa ma ścisły związek z innymi rodzajami infrastruktury Państwa.

Należy zasygnalizować, że ten poziom funkcji kolei w Polsce może

bardzo szybko przełożyć się na sytuację, że stanie się kulą u nogi do poprawy efektywności działania energetyki, górnictwa, hutnictwa. Tego jeszcze nie widać, ale to stanowi pewną prognozę skutków dysfunkcji kolei, szczególnie w przewozach towarowych, której nie można przenieść. Tak się tylko mówi, że transport samochodowy jest w stanie przejąć część ładunków w obszarze przewozu ładunków masowych, ściśle związanych z energetyką, z hutnictwem, tego rodzaju zastąpienie w ciągu kolejnych kilku, kilkunastu lat jest z wielu względów jest po prostu niemożliwe. Jeszcze wracając do tego, co ja uważam, co można by zrobić czy też to, co powinno by zrobić. Jeżeli chodzi o transport towarowy, to jest bardziej problem jak podejść do PKP Cargo, to jest spółka, która w tej chwili ma 90 % rynku, te pozostałe 10 % rynku to w połowie jest LHS - firma, która obsługuje linie szerokotorową – połączenie ze wschodem i przewoźnicy prywatni. Nie ma możliwości, żeby w szybkim tempie ta część rynku zajmowana przez PKP CARGO została przejęta przez innych inwestorów, obojętnie czy wewnętrznych czy zewnętrznych. Właśnie problem inwestycyjny byłby na kolei najbardziej istotny, z uwagi nie tylko na problemy z finansowaniem, to bardziej jest problem oporu technologii, proces załatwiania taboru, organizowania produkcji. Powiem krótko, jeżeli ktoś dzisiaj chciałby np. kupić gotową lokomotywę elektryczną, którą może jeździć, to tego nie ma. To się robi nadpłaty, to się organizuje produkcję, pod to jest poziom zamówień itd. Jest bardzo niewielka ilość producentów i bardzo niewielka ilość operatorów, tak że jest ogromny dylemat jak podejść do tego przedsiębiorstwa, co zrobić, bo oczywiście trzeba prywatyzować, jak to zrobić, żeby nie zamienić jeden monopol w drugi monopol i do tego bardziej niebezpieczny i bardziej sprawny. W każdym razie dzisiaj mamy do czynienia z taką sprawą, że trzeba to zrobić. Firma ta jest bardzo niebezpieczna, ponieważ w układzie kolejowym jest niezwykle silna i próbuje zaakcentować swoją pozycję formułując sama pewne oczekiwania, co do metod prywatyzacji i jeszcze dodatkowo próbując umocnić swoją pozycję w tym obszarze kolejowym poprzez przejęcie pewnych elementów infrastruktury kolejowej, czyli pewne elementy

związane z rozrządem taboru kolejowego, stacje paliwowe itd. Nikt o tym nie pomyślał, że np. stacja paliwowa na kolei może być kluczem do tego jak będzie się kształtował rozwój rynku. My jako środowisko przedsiębiorców jesteśmy bardzo rozczarowani tym, co się dzieje w obecnym Ministerstwie Infrastruktury, właśnie w tej części kolejowej, dla nas jest to daleko idące rozczarowanie. Jest to praktycznie podejście absolutnie pasywne, bez żadnego programu na jakieś zmiany. W każdym razie jest to kawał zdrowego rynku, tylko jest problem jak prywatyzować, żeby nie zepsuć tendencji tworzenia zdrowego, konkurencyjnego rynku.

4. Co z prywatyzacją przewozów pasażerskich?

Kolejny obszar operatorów kolejowych dotyczy przewoźników pasażerskich. Ma to ogromny związek z funkcjonowaniem infrastruktury, ponieważ niestety u nas wiedza nie tylko społeczna, ale też zainteresowanie w środowisku naukowym funkcjonowaniem kolei jest słabe, za małe, niewystarczające w stosunku do znaczenia kolei w systemie gospodarczym. W obszarze przewozów pasażerskich jest to proces w tej chwili żywiołowy, jest to proces taki, że się liczy, że samorzady wojewódzkie coś tam przejmą, a jak nie przejmą to będzie drugie dobrze. Ale niestety nie będzie dobrze, bo to się sprowadzi do tego, że rzeczywiście te przewozy pasażerskie tutaj w części już upadają. Chcę Państwu powiedzieć, że jest to taki syndrom, że jeden samorząd nie może się dogadać z drugim, a państwo, dla którego system kolejowy powinien być znaczący, biernie się temu przygląda. W tej chwili dwa samorzady województw łódzkiego i mazowieckiego nie mogą się dogadać jak sfinansować dobre, potrzebne ludziom połączenie kolejowe ze Skierniewic do Warszawy, co spowoduje, że tego połączenia nie będzie, bo tam jest 7 km tego połączenia do granic województwa i nikt nie jest w stanie za te 7 km zapłacić.

Podobny absurd ma miejsce obecnie ma miejsce z połączeniem nocnym Szczecin-Warszawa, gdzie nie ma dobrego połączenia lotniczego, nikt nie jest w stanie się dogadać. Efekt tego zacofania w przewozach pasażerskich będzie taki, że wygasają przewozy pasażerskie,

kolejowe, a z drugiej strony ta struktura kolejowa nie jest w stanie odpowiednio się dostosować. Czyli, innymi słowy, mamy do wyboru finansowanie infrastruktury poprzez pewne dofinansowanie przewozów pasażerskich, bądź poprzez utrzymywanie infrastruktury wprost za to, że w ogóle jest. Dzisiaj realizowany jest ten drugi scenariusz, ale ja państwa informuję, jak to wygląda. I teraz, jaka jest szansa, żeby była jakaś prywatyzacja w tym obszarze. Ta szansa, oceniając w kategoriach realności, bardzo niewielka, wręcz żadna. Mogą to być jakieś przypadki, jak np. WKD. Jak na razie próby trwają od 5 lat z wynikiem zerowym, są przekładane z roku na rok i z tego, co mi wiadomo, w najlepszym przypadku prywatyzacja tych lokalnych operatorów kolejowych nastąpi poprzez przejęcie ich przez samorządy lokalne. I to będzie, w wymiarze realnym, przesunięcie jednego niesprawnego właściciela na drugi, bez szansy na szybką realną zmianę. No niestety, żeby tutaj nastąpiła realna prywatyzacja, muszą nastąpić dwa elementy. Po pierwsze, nazwijmy to przyjęciem na siebie pewnej odpowiedzialności przez Państwo. To jest chory problem, ponieważ struktury Państwa są niesprawne, ale bez ingerencji Państwa, które po pierwsze musi stworzyć regulacje, ustalić podział finansowania, tu nie chodzi o to czy ten poziom finansowania ma być duży czy mały, Państwo ma zdecydować czy je stać na to, czy nie, niech to będzie 200 milionów, niech to będzie miliard. Po prostu, jeżeli przyjmujemy założenie, że stać nas na określoną kwotę, można wówczas przez pewne parametry wiedząc mniej więcej ile, co kosztuje, założyć, że stać nas na określoną sieć. W momencie, kiedy stworzymy system finansowania, to znaczy zdrowych finansów tej sieci, otóż niestety w transporcie obowiązuje ten rynek, gdzie są pewne fakty, które później rzutują na to jak funkcjonuje rynek kolejowy i trzeba uwzględnić te fakty, żeby potem tej kolei znowu nie mieszać z błotem więcej niż na to zasługuje.

Zamiast zakończenia - „dlaczego subsydiuje się przewozy lokalne?”

Jeżeli na przykład w systemie transportu lokalnego dotacje do transportu przekraczają 50 %, gdyż przykładowo transport w War-

szawie, który jest masowy, to są duże potoki, miasto dopłaca do tego transportu, nawet do metra, ponad 50 % kosztów eksploatacji, nie mówiąc o kosztach inwestycji, to nie można oczekiwać, że w tym transporcie kolejowym, który funkcjonuje równolegle, można stosować znacznie wyższe opłaty, które w 100 procentach pokryją koszty. Tego się nie da zrobić. I teraz mamy problem części pasażerskiej w pewnych obszarach, mamy pewną infrastrukturę, która jest w stanie *de facto* wspomagać transport, która jest niewykorzystana, która jest zapuszczona i w różnym układzie synergicznym praktycznie będziemy jako państwo czy jako społeczność lokalna płacić więcej niż musimy z powodu dość doktrynalnego, bo wyniszczenia infrastruktury kolejowej. Czyli, jeżeli tutaj będzie jakiś system regulacji, jakiś system finansowania, pojawią się inwestorzy, ponieważ oni wykorzystują efekt pewnej umiejętności i sprawności zarządzania, po prostu są w stanie, tak jak to się dzieje w konkretnych przypadkach, wniosek - co można, to można, a co nie, to nie.

Dr Andrzej Cylwik
Prezes Zarządu CASE-Doradcy

TRANSFORMACJA POLSKIEGO SEKTORA NAFTY I GAZU

Wstęp

Sektory gazowy i ropy naftowej prywatyzacją specjalnie pochwalić się nie mogą, w związku, z czym zaczniemy od źródeł, czyli od restrukturyzacji. Restrukturyzację tych sektorów zaczęto planować w roku 1990 w przypadku sektora naftowego, a w roku 1991 w przypadku sektora gazowego i najpierw przez kilka lat trwały spotkania z różnymi specjalistami zachodnimi, zanim powstały w latach 1992 -1993 rządowe programy restrukturyzacji tych dwóch sektorów. Chciałbym przez chwilę skupić się na celach, jakie wówczas postawiono przed tymi programami restrukturyzacyjnymi, przyczynach, dlaczego takie cele zostały sformułowane oraz nad oceną stopnia osiągnięcia tych celów.

1. Sektor naftowy w Polsce; nadganie poziomu technicznego

W przypadku sektora naftowego, głównym problemem na początku lat 90. były bardzo wysokie, w porównaniu do krajów Unii Europejskiej, koszty produkcji paliw zarówno w Gdańsku jak i w Płocku. W Płocku one były jeszcze wyższe. Różne wtedy były porównania, ale obliczano, że średnio jeden litr paliwa do samochodu, produkowanego w Polsce jest droższy od 8 do 15 groszy niż litr paliwa wytwarzany w rafinerii np. w Hamburgu czy w Rotterdamie. Jak Państwo sobie

przypominacie początek lat 90., kiedy nie było ograniczeń importowych, to jednym z takich biznesów, który się niezwykle szybko rozwijał, był przywóz paliwa do Polski. Zanim rafinerie zwiększyły swoje moce produkcyjne, ulepszyły technologie, to fali samochodów używanych towarzyszył przywóz paliwa z zagranicy, głównie benzyny¹. Tutaj zastanawiano się, co zrobić. Czy sprywatyzować rafinerie, a byli chętni zwłaszcza na Rafinerię Gdańską, czy sprywatyzować za marną cenę, dlatego że zdawano sobie sprawę, jakie koszty musi ponieść ten inwestor, czy też próbować środkami państwowymi przeprowadzić restrukturyzację. I tak naprawdę wyszła z tego trzecia droga: nie sprywatyzowano na początku lat 90. i również w niewielkim stopniu były zaangażowane środki państwowe, ponieważ operatywność jednej i drugiej rafinerii była wysoka i przewidywania, co do opłacalności wytwarzania paliw po niezbędnych zmianach technologicznych też dobre i w związku z tym konsorcja banków polskich i zagranicznych pożyczyły rafineriom ogromne kwoty, jak na ówczesne czasy, i sprowadziło się do tego, że Państwo dało gwarancje budżetowe na te pożyczki sięgające łącznie ponad 1,5 miliarda dolarów. W tym przypadku to niebezpieczeństwo, które spędzało sen z powiek politykom na początku lat 90., nie sprawdziło się. W tej chwili ocenia się, że koszty produkcji paliw w Polsce są mniej więcej na poziomie unijnym, a te trochę wyższe są rekompensowane dostawami tańszej ropy naftowej z Rosji. Od razu trzeba powiedzieć o pewnych ograniczeniach społecznych, jakie wówczas wystąpiły. Otóż chciano również w tych programach restrukturyzacyjnych doprowadzić do innego rozdania kart, czyli do zmian organizacyjnych, ponieważ zwłaszcza w sektorze paliw ciekłych było to wyspecjalizowane według funkcji: oddzielnie była rafineria, oddzielnie było zaopatrzenie, osobne firmy zajmowały się dystrybucją i chciano doprowadzić do powiązań, tak jak to powinno być w procesach produkcyjno-handlowych, a nie tak jak to było poprzednio wygodne do administrowania i dlatego był taki podział czysto funkcjonalny. Tutaj wystąpiły opory społeczne i te

¹ Państwo Polskie skutecznie zagwarantowało ochronę celną przed przywozem tańszego paliwa z zagranicy. Innymi słowy oznaczało to gwarantowanie monopolu polskim rafineriom na rynku krajowym. (przyp. red.)

opory społeczne brały się stąd, że np. w takim CPN świeżo w pamięci załóg były czasy racjonowania paliw i ogromna rola, jaką odgrywała ta firma. Pracownicy CPN uważali, że kto ma paliwo, ten ma władzę i musiało minąć parę lat, zanim zrezygnowali z takich pozycji.

2. Ustawa o „k i pp” jako bariera podziału zmonopolizowanych przedsiębiorstw

Druga kwestia, to niefortunnie się złożyło, że rząd pani Suchockiej nie zdążył przedstawić projektu, albo też Sejm nie zdążył uchwalić projektu, który by umożliwiał załogom skorzystania z darmowych akcji przy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, bez konieczności wcześniejszego przekształcania dużych przedsiębiorstw w spółki jednoosobowe Skarbu Państwa. Potem, jak kolejny rząd uchwalił to prawo, taką zachętę do prywatyzacji, to niestety było to możliwe tylko w takiej sekwencji, że najpierw przekształcenie, a dopiero potem można było wykonywać jakieś operacje, ale już na akcjach spółki, albo na udziałach a nie na majątku. Najbardziej efektywne, najszybsze przekształcenia w gospodarce, jakie mieliśmy na początku lat 90. to były operacje na majątku i wówczas nie było tego problemu, że pracownicy tracą jakieś prawa do darmowych akcji. Ten problem pojawił się w przypadku rozpoczętej prywatyzacji branży naftowej, a ciągle nie jest rozwiązany w przypadku nie rozpoczętej prywatyzacji branży gazowej, co się okazało bardzo istotnym ograniczeniem. Czasami odzywają się takie głosy, żeby w ramach własności państwowej inaczej to w tej chwili poukładać, żeby wyjąć ten majątek przesyłowy np. z PGNiG, ale właśnie, jeśli wyjmemy ten majątek z PGNiG-u, to po stronie firmy pojawi się gigantyczna strata finansowa, księgową strata finansowa, po drugie, pracownicy powiedzą, że ich prawa do akcji zostały uszczuplone o ileś tam miliardów złotych. I mamy konflikt społeczny. To okazało się poważnym ograniczeniem i ci, którzy wprowadzali te przepisy umożliwiające udział pracowników w prywatyzacji, przegapili konsekwencje takiego a nie innego rozwiązania. W końcu udało się doprowadzić do innego podziału organizacyjnego i do częściowej prywatyzacji sektora naftowego. Co do skutków tej prywatyzacji, to powiemy sobie o nich na końcu.

3. Sektor gazowy w Polsce; poszukiwanie złóż i prognozy zużycia

Jak wyglądała sprawa restrukturyzacji w sektorze gazowym? Tutaj były dwa inne problemy. Pierwszy, polegał na tym, żeby zintensyfikować działalność w kraju i to się udało dzięki zakupowi za wówczas ogromną kwotę, bo za 300 mln dolarów, nowoczesnych urządzeń do poszukiwań i do wierceń. To była jedna z najbardziej efektywnych inwestycji zrealizowana z funduszy Banku Światowego zrealizowanych, ponieważ w ciągu ostatnich 10 lat odkryto w Polsce kilkadziesiąt miliardów metrów sześciennych gazu ziemnego do eksploatacji. Część została już wyeksploatowana w tych złożach wokół Kościana. Każdy, przy obecnych cenach gazu, miliard metrów sześciennych, to jest ponad 100 mln. dolarów wartość sprzedaży, z czego można średnio policzyć, że co najmniej 30-40 mln. to będzie dochód. Wobec tego już sprzedaż 10 mld gazu w pełni rekompensuje wszelkie nakłady inwestycyjne, jakie tu poniesiono, reszta to jest czysty zysk i to jest w tej chwili najbardziej dochodowa część polskiego gazownictwa. Jeśli Państwo czytacie sprawozdania PGNiG, że oni mają ok. pół miliarda zysku po opodatkowaniu, to na pewno większość, ok. 60 % to jest zysk wypracowany w górnictwie naftowym, to jest zysk ze sprzedaży gazu z polskich zasobów. To się udało, natomiast co się nie udało? Nie udało się przede wszystkim ekspansja sektora gazowego. Otóż nie chcę tutaj wracać do absurdalnych prognoz, jakie na początku transformacji bardzo renomowane zachodnie firmy przedstawiały, wg. których już w tej chwili powinniśmy mieć zużycie gazu ok. 30 mld. metrów sześciennych, w każdym bądź razie oczekiwanie, co do zużycia gazu, jakie przygotowano, się nie sprawdziło, w moim przekonaniu z dwóch powodów. Po pierwsze, nie poszły dalej prognozy i nadal nie ma takiej prognozy, która bierze pod uwagę nie ceny gazu w ogóle, ale ceny gazu w stosunku do siły nabywczej i rozwój sektora gazowego w Polsce odbywa się w tej chwili nie poprzez rozwój zużycia gazu w przemyśle, ale generalnie rzecz biorąc rozwój odbywa się poprzez wzrost zużycia w sektorze indywidualnym albo w sektorze małych i średnich przedsiębiorstwach i w handlu. I ta niższa o tyle niż

w Unii siła nabywcza powoduje, że nie możemy liczyć na to, żebyśmy równali do standardów w Unii, jeśli chodzi o zużycie gazu. Drugi powód jest taki, że w Polsce ten sektor miał zawsze ograniczoną możliwość inwestycyjną. Sektor miał kontrolowane ceny aż do 2000 r. I nadal jego ceny są regulowane, ale nie kontrolowane, bo musi zgłaszać podwyżkę do Urzędu Regulacji Energetyki. To spowodowało, że sektor nigdy nie generował wystarczających własnych środków na inwestycje, nie można było powtórzyć tego, co się stało w sektorze naftowym, że firmy mogły z własnych środków ten sektor rozwijać.

Zamiast zakończenia

Na zakończenie kilka takich spraw aktualnych, związanych z prywatyzacją. Otóż w obu tych sektorach na dobrą sprawę nie ma nadal realnego właściciela. Nawet tam, gdzie zostało to sprywatyzowane, jak w przypadku PKN Orlen, to większość akcji należy do inwestorów finansowych. Największym akcjonariuszem jest nadal Skarb Państwa i w związku z tym ta firma, która zaczyna się poruszać na rynku europejskim, która weszła na rynek niemiecki, która wchodzi na rynek czeski, słowacki, usiłuje współpracować z partnerem węgierskim, jej jest bardzo trudno wybrać sojusze, bo nie można powiedzieć jakie kryteria powinny leżeć u podstaw tych sojuszy. Czy kryteria czysto gospodarcze, czy też mają to być sojusze raczej o charakterze polityczno-gospodarczym. I jeśli te sojusze mają iść w kierunku sojuszy z przewagą elementów gospodarczych, to budzi to niepokój polityków. Jeśli politycy usiłują firmy uszczęśliwić swoimi pomysłami, to trzeba do tego dopłacić. W związku z tym jest to sytuacja mocno nie-szczęśliwa. W przypadku PGNiG jest po pierwsze ogromne opóźnienie. Pomysł, żeby podnieść kapitał został zgłoszony już w roku 1997 i zabrakło kilku miesięcy do jego realizacji. Zmiana rządu spowodowała zmianę pomysłu i powrócił on dopiero w 2004 r. Ten pomysł spełnia tylko jedną rolę, że firma się wzmocni finansowo i zniknie przyczyna, dla której i Zarząd i Rada Ministrów czują się usprawiedliwione w przypadku, kiedy nie przeprowadzają szybkiej restrukturyzacji, a to jest określony dług, są określone warunki postawione przez

obligatariuszy. Czyli jeśli się pojawią pieniądze w firmie, jeśli będzie na rachunku w środków finansowych wystarczająco dużo tych środków, żeby można było ewentualnie natychmiast wykupić obligacje, aczkolwiek jest to, w moim przekonaniu, groźba raczej medialna niż realna, to wtedy wreszcie skończy się alibi dlaczego nie możemy. I wtedy zobaczymy, jaki powinien być ten prawdziwy program restrukturyzacji, bo na razie wejściu mniejszościowym na giełdę, to w zasadzie tylko tyle zyskamy, że firma będzie zmuszona do raportowania tak samo jak inne firmy giełdowe i zwiększy się przejrzystość w tym sektorze. Natomiast nie ma to większego wpływu na zarządzanie, na efektywność, na wszystkie inne ważne sprawy, o których dzisiaj rozmawiamy.

Prof. dr hab. inż. Jan Popczyk
Politechnika Śląska

ELEKTROENERGETYKA - PRYWATYZACJA PO POLSKU

Wprowadzenie

Postaram się skoncentrować na kluczowych sprawach, które wynikają z przebiegu dotychczasowej prywatyzacji elektroenergetyki, ale też na pożądanym współcześnie podejściu do infrastruktury w ogóle. W tym celu przypomnę na początek, że pierwszy program prywatyzacji elektroenergetyki został przyjęty przez rząd w 1996 roku. Od tego czasu minęło prawie dziewięć lat. Mogłoby się wydawać, że sprawy poszły daleko do przodu. Tak nie jest. W moim przekonaniu elektroenergetyka dzisiaj wymaga ponownie bardzo odważnych decyzji, jak piętnaście lat temu, to znaczy wtedy, kiedy mieliśmy do czynienia z początkiem zmian ustrojowych w państwie, a w samej elektroenergetyce zapoczątkowane zostały zasadnicze zmiany strukturalne.

Będąc w gronie ekonomistów, wyrażam nadzieję, że dzisiaj właśnie to środowisko zawodowe zechce się przyczynić do odwrócenia niekorzystnego rozwoju sytuacji i zadbać o to, aby dalsza prywatyzacja i restrukturyzacja elektroenergetyki poszły we właściwym kierunku. To od ekonomistów oczekują wsparcia liczne już, niestety jeszcze słabe, grupy prorynkowe działające w elektroenergetyce. W szczególności oczekują wyraźnego przeciwstawienia się,

z poziomu teoretycznego, wykorzystywaniu, w nieuprawnionym zakresie, przez korporację argumentów związanych ze specyfiką elektroenergetyki, tzn. argumentów z takich arsenatów jak „monopol naturalny” i „bezpieczeństwo energetyczne”. Czyli przeciwstawienia się pogładowi, że czynniki ograniczające zastosowanie ekonomiki w elektroenergetyce mają całkowicie obiektywny charakter i zachodzi w związku z tym konieczność uznania ich dominującego znaczenia.

1. Stan braku zaawansowania procesów prywatyzacyjnych

Kilka słów o stanie sprywatyzowania elektroenergetyki. Jeżeli mamy trzy główne podsektory, a takiego podziału, na wytwarzanie, przesył i dystrybucję, jeszcze się trzymamy, to w wypadku wytwarzania mniej więcej 40 % zostało już sprywatyzowane, jeśli chodzi o dystrybucję, to jest to około 15 %. Przy czym jeżeli mówię „prywatyzacja”, to oznacza, że państwo ciągle w przedsiębiorstwach sprywatyzowanych ma całkiem niebagatelny udział, często większościowy, natomiast z formalnego punktu widzenia prywatyzacja została przeprowadzona. Przesył, czyli przedsiębiorstwo Polskie Sieci Elektroenergetyczne, na razie nie jest przewidziane do prywatyzacji.

Taki jest stan po dziewięciu latach. Jeżeli spróbować dokonać syntezy, to najbardziej chyba drastyczną jest ta, że w ciągu dziewięciu lat, kiedy tak niemrawo prywatyzacja się toczyła, straciliśmy kilkanaście miliardów złotych. Oceniam, że straty wynosiły mniej więcej dwa miliardy złotych rocznie. Jak to się działo? Oczywiście, następowało to poprzez obniżanie wartości przedsiębiorstw w wyniku braku obniżki ich kosztów oraz rosnących doświadczeń inwestorów związanych z liberalizacją elektroenergetyki na świecie. Gdybyśmy w 1995 roku dokonali prywatyzacji, jako pierwsi w Europie Środkowej, mielibyśmy szansę uzyskać za elektroenergetykę, znowu jest to wartość bardzo przybliżona, 60 - 70 miliardów złotych, a może nawet więcej. Jeżeli teraz chcemy prywatyzować elektroenergetykę, to uwzględniając obniżkę wartości rynkowej, uzyskamy, co najmniej dwadzieścia miliardów mniej. To zresztą widać z jednej strony po obniżających się wycenach, które są robione przez doradców

prywatyzacyjnych ministra skarbu w związku z kolejnymi projektami, a z drugiej strony po ofertach inwestorów. To widać po fiasku licznych już projektów, które nie doszły do skutku w ostatnich latach, przede wszystkim w podsektorze wytwarzania, ale również w dystrybucji. Widać po rozejściach się ministra skarbu i inwestorów, mimo wcześniejszych długich na ogół negocjacji, związanych z każdym projektem. Przyczyna jest zawsze ta sama: ceny żądane za poszczególne prywatyzowane przedsiębiorstwa przez ministra skarbu, chociaż coraz niższe, to ciągle są zbyt wysokie w stosunku do oferowanych przez inwestorów.

2. Jak kształtować przyszłe działania

Przechodzę do sprawy kluczowej, mianowicie co dalej? Oczywiście, co było w przeszłości trzeba poważnie przeanalizować i opisać. Rola, odpowiedzialność ekonomistów w tym zakresie są nie do przecenienia. Bez takiej analizy, bez wielkiej społecznej akcji edukacyjnej nie da się dobrze zaprojektować i zrealizować dalszych procesów. Jest przy tym niewątpliwe, że te dalsze procesy muszą polegać na włączeniu prywatyzacji i restrukturyzacji elektroenergetyki w tworzenie podstaw pod Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013. W szczególności prywatyzacja i restrukturyzacja elektroenergetyki muszą być spójne z celami, które zostały sformułowane w projekcie NPR-u. Nie można natomiast dopuścić do tego, że prywatyzacja i restrukturyzacja elektroenergetyki pójdą w przeciwną stronę niż NPR. A tak się niestety dzieje.

W projekcie NPR-u na lata 2007 - 2013 zasadnicze znaczenie ma deklaracja, że nastąpi transformacja polskiej sektorowej w Polskę realizującą politykę regionalną, w Polskę realizującą zasadę subsydiarności jako ogólną zasadę ustrojową w Unii Europejskiej. W takim kierunku idą też po części zapisy w dokumencie Polityka energetyczna Polski do 2025 roku, który w tych dniach został przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Spójność NPR-u i polityki energetycznej wynika stąd, że są to dokumenty jednego ministerstwa. W szczególności duży wpływ na zapewnienie spójności

ma bez wątplenia premier Hausner. To On dokonuje wielkiego wysiłku, aby tę spójność zachować. Natomiast sam przyznaje, że polityka Ministerstwa Skarbu Państwa idzie na razie w inną stronę.

Kilka słów o największych zagrożeniach w działaniach Ministerstwa Skarbu Państwa, które należałoby zahamować, i to natychmiast, po to by umożliwić przejście do etapu realizacji spójności między prywatyzacją elektroenergetyki i NPR-em. Otóż, największe zagrożenie tkwi w lansowanym w ostatnim czasie programie konsolidacji pionowej, mianowicie programie konsolidacji spółek dystrybucyjnych z elektrowniami. Jeżeli się mówi „konsolidacja pionowa”, to pod tym pojęciem oczywiście zawiera się bardzo wiele różnorodnych możliwości. Zwracam uwagę, że akurat w programie Ministerstwa Skarbu Państwa chodzi o konsolidację, która polega na zapewnieniu dominującej pozycji elektrowni w skonsolidowanych podmiotach. To jest niebezpieczne z wielu powodów. Najważniejszy jest ten, że takie rozwiązanie utrwali na długie lata strukturę paliwową polskiej elektroenergetyki, i w ogóle zahamuje konkurencję.

Mamy w tej strukturze dominację węgla. Udział węgla w paliwach dla elektroenergetyki wynosi około 96 %, jeśli policzymy węgiel kamienny i brunatny łącznie. Wielkie elektrownie widzą, że na rynku europejskim są zagrożone i zaczynają zabiegać o to, aby konkurencję na tym rynku zamienić na przejęcie polskich zakładów energetycznych, i uczynić z nich swoje łatwe rynki zbytu, a także podstawę zwiększenia swoich zdolności kredytowych, które umożliwią im zaciągnięcie nowych długów na inwestycje w starym stylu. Przy tym chodzi o przejęcie nie za realne pieniądze, ale przejęcie w ramach państwowych przesunięć właścicielskich.

Dominująca rola przedsiębiorstw wytwórczych w układach pionowych, jeśli te układy zostaną stworzone, nie podlega dyskusji. To wynika ze zrealizowanego już zakresu konsolidacji poziomej w podsektorze wytwórczym. Konsolidacja została zapoczątkowana pod hasłem, że tylko duże przedsiębiorstwa wytwórcze będą w stanie konkurować na jednolitym rynku europejskim. W ten sposób utworzony został koncern PKE (Południowy Koncern Energetyczny).

Drugie skonsolidowane wielkie przedsiębiorstwo, to Górnictwo i Energetyka BOT (Bełchatów, Opole, Turów). Trzeci układ, który się tworzy to grupa PSE Energia. Jeśli ostatnia grupa zostanie utworzona, to powstanie sytuacja, w której trzy przedsiębiorstwa pokryją prawie cały rynek wytwarzania energii elektrycznej w Polsce. Utrwalone zostaną obecne technologie wytwórcze, utrwalone zostanie obecne zatrudnienie, obecny styl zarządzania, obecna organizacja.

Tak się dzieje w czasie, gdy dla Polski kluczową sprawą jest wyrwanie spółek dystrybucyjnych z układu sektorowego i związanie ich z układami regionalnymi. W regionalnych układach elektroenergetyczne spółki dystrybucyjne miałyby możliwość rozwijać infrastrukturę, nie tylko elektroenergetyczną, zgodnie z koncepcją partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej, zgodnie ze Strategią Lizbońską. Czyli rozwijać infrastrukturę jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów w jednolitej przestrzeni gospodarczej, na jednolitym rynku unijnym. Żeby spółki dystrybucyjne stały się ośrodkami integracji infrastruktury, rozwoju infrastruktury regionalnej i infrastruktury gminnej, trzeba je właśnie wyrwać z układu sektorowego, a my działamy w przeciwnym kierunku.

3. Rola postępu technicznego w kształtowaniu przyszłych struktur

W świetle celów NPR-u, celów Strategii Lizbońskiej, ale również strategii Stanów Zjednoczonych, zwłaszcza tej wyrażonej poprzez priorytety wyborcze Busha, spółki dystrybucyjne miałyby szansę stać się czynnikiem rozwoju. Potrzeba poważnego potraktowania priorytetów Busha jest oczywista. Dokumenty takie jak NPR oraz Strategia Lizbońska są ważne, ale mają one charakter postulatyczny. O Strategii Lizbońskiej można nawet powiedzieć, że jest to taka „nowomowa” nowej generacji. Jeśli natomiast chodzi o Busha, to musiał on odwołać się do narodu żeby wygrać. W tym celu musiał zaproponować priorytety o wyraźnym wdrożeniowym charakterze, które będzie mógł wdrożyć w czasie drugiej swojej kadencji. I Bush to zrobił. W jaki sposób? Jako pierwszy priorytet zaproponował

stworzenie podstaw społeczeństwa wiedzy, czyli stworzenie każdemu Amerykaninowi do 2007 roku możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu. Jako drugi priorytet zaproponował stworzenie podstaw do przejścia w etap energetyki wodorowej. Już w bieżącym dziesięcioleciu przedsiębiorstwa amerykańskie mają zacząć realizować strategie inwestycyjne w zakresie nowych technologii wodorowych.

I właśnie elektroenergetyka w Polsce miałaby szansę odegrać rolę, zwłaszcza na rynkach infrastruktury regionalnej i gminnej, przybliżając trendy rozwojowe infrastruktury do strategii amerykańskiej. Nie stanie się to jednak, jeśli restrukturyzacja i prywatyzacja elektroenergetyki nie zostaną temu podporządkowane. Dziś droga do technologii wodorowych prowadzi nie przez bardzo wielkie bloki wytwórcze osiemset megawatów, czterysta megawatów, dwieście megawatów, które są preferowane przez konsolidujący się podsektor wytwarzania. Droga ta prowadzi przez całkiem inne technologie: kogeneracyjne, gazowe, biomasowe, rozproszone. Technologie o charakterze lokalnym. Jeżeli podtrzymamy sposób prywatyzacji, który bardzo silnie lansuje Ministerstwo Skarbu Państwa, to zamkniemy przestrzeń rozwojową dla nowych technologii w elektroenergetyce. Już trwa zamknięcie przestrzeni rozwojowej dla zasobów pracy, zasobów najlepszych, to znaczy dla najlepszych absolwentów wyższych uczelni. To są ogromne niebezpieczeństwa.

4. Sektory infrastrukturalne czy infrastruktura regionalna

Jeszcze jeden problem z zakresu restrukturyzacji sektorów infrastrukturalnych, oprócz problemu konsolidacji pionowej wytwarzania i dystrybucji w elektroenergetyce. Jest to problem ukształtowania trzech krajowych operatorów sieciowych, mianowicie w obszarze elektroenergetyki, gazownictwa i paliw płynnych. Zgodnie z dyrektywami unijnymi od 1 lipca tego roku (2004) w elektroenergetyce i w gazownictwie musieli być powołani operatorzy systemowi. W elektroenergetyce operator został powołany w postaci spółki PSE Operator, będącej całkowitą własnością przedsiębiorstwa

Polskie Sieci Elektroenergetyczne. W gazownictwie jest to spółka PGNiG Przesył, będąca całkowitą własnością przedsiębiorstwa Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo. Tutaj dodam rzecz, która obrazuje, w jakim stanie jesteśmy: operator systemu gazowniczego jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, co raczej nie budzi zaufania do niego jako odpowiedzialnego za bezpieczeństwo energetyczne kraju w zakresie gazownictwa. Jest także trzeci operator, który z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego jest niezwykle ważny. Jest nim przedsiębiorstwo PERN Przyjaźń, spółka Skarbu Państwa. Jest to operator naftowy.

Problemem kluczowym z punktu widzenia prywatyzacji, restrukturyzacji jest odpowiedź na pytanie, co zrobić z obecnymi operatorami. Po pierwsze, jest to kwestia odpowiedzi, czy u operatorów mają być majątki sieciowe czy też nie. Chodzi o elektroenergetykę i gazownictwo, gdzie operatorzy zostali utworzeni bez wyposażenia w majątki sieciowe. Po drugie, jeśli pierwszy problem zostałby definitywnie rozstrzygnięty, to pozostaje problem, czy operatorzy mają działać oddzielnie, czy też potrzebna jest ich integracja, dla wykorzystania trzech efektów: oszczędnościowego, koordynacyjnego i synergicznego. Jeżeli trzech operatorzy będą działać osobno, to właśnie te trzy efekty nie będą właściwie wykorzystane. Po trzecie, chodzi o to, czy operatorzy mogą być sprywatyzowani czy przeciwnie. Przez przeciwne rozwiązanie rozumiem włączenie operatorów na trwałe do zasobów własnościowych państwa. Wówczas w elektroenergetyce i w gazownictwie powinni oni zostać wyłączeni z przedsiębiorstw PSE i PGNiG.

Problem krajowych operatorów sieciowych, elektroenergetycznego, gazowego i naftowego jest istotny, bo ropa naftowa zaczyna mieć inne znaczenie niż dotychczas, mianowicie przestaje mieć znaczenie dominujące. To wynika ze strategii budowy energetyki wodorowej przez Stany Zjednoczone przede wszystkim. Z tych samych powodów gaz też zaczyna mieć inne znaczenie niż dotychczas, mianowicie zdecydowanie większe, w elektroenergetyce w szczególności. Zmieniają się systemy cenotwórstwa gazu i energii elektrycznej.

Dlatego właśnie odpowiedź na pytanie, co z trzema operatorami zrobić jest kluczowa.

Z tym, że ja nie wysuwam tutaj propozycji rozwiązań. Niebezpieczeństwo natomiast zasygnalizuję. Słabi operatorzy w elektroenergetyce i w gazownictwie, szczególnie bez majątku, w dodatku funkcjonujący w strukturach grup kapitałowych PSE i PGNiG, nie zapewnią warunków do rozwoju konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu, nie zrównoważą siły tworzonych wielkich przedsiębiorstw w sektorach. Konsekwencja jest prosta. Na przykład w elektroenergetyce przez wiele lat, może nawet dziesięć, był tworzony układ polityczno-sektorowy, inaczej polityczno-korporacyjny. Był to zły układ, ale zmiany rządów dawały szansę naprawy, tego, co wcześniej było psute. Obecne działania idą w kierunku zmiany układu polityczno-korporacyjnego w korporacyjny. Łączę to ze sprawami, które w ogóle dzieją się w kraju. Układ korporacyjny jest niebezpieczny dlatego że za parę miesięcy może się okazać, że politycy już nie mają wpływu na korporacje, bo te będą tak bardzo silne, będą poza zasięgiem wpływu polityków i wpływu państwa.

I wracam do tego, od czego zacząłem. Widzę wielką potrzebę odpowiedzi na pytanie czy przedmiotem dzisiejszej debaty powinna być prywatyzacja w ujęciu sektorowym, czy też potrzeba wypracowania zintegrowanego podejścia, szczególnie w ekonomii, do całej infrastruktury. Czy kontynuować ujęcie sektorowe, czy przyjąć, że nastał już czas, że podejście sektorowe nie przystaje do rzeczywistości, że potrzebna jest zamiana tego podejścia na inne, mianowicie, że trzeba mówić o infrastrukturze w ogóle.

Zamiast zakończenia - osobista opinia

Moja opinia jest następująca. Dzisiaj różnica między elektroenergetykami może być, nawet w sferze technologii, znacznie większa niż między elektroenergetykiem i gazownikiem, między elektroenergetykiem i ciepłownikiem, między elektroenergetykiem i teletechnikiem i tak dalej. Specjalistom w danym sektorze coraz trudniej się zrozumieć, jeśli jeden funkcjonuje w obszarze

starych technologii, a drugi w obszarze nowych technologii. Z drugiej strony, podział na inżynierów różnych branż w przypadku nowoczesnej technologii, zastosowanej nawet dla różnych rodzajów infrastruktury, ma coraz mniejsze znaczenie. Jeszcze bardziej dotyczy to przedsiębiorstw w sferze zarządzania. Przedsiębiorstwa nowoczesnie zarządzane mają więcej wspólnego między sobą, jeśli nawet są z różnych sektorów, niż przedsiębiorstwa z tego samego sektora, jeśli jedno jest dobrze zarządzane, a drugie źle. Czyli, że nowe technologie i nowoczesne zarządzanie są zwornikiem znacznie silniejszym niż sektorowość. Czyli nowe technologie i nowoczesne zarządzanie powinny nas bardziej łączyć i kształtować dyskusje, warunkować poszukiwanie rozwiązań. Dlatego nie powinniśmy się zajmować starymi infrastrukturami sektorowymi, powinniśmy się zajmować nowoczesną infrastrukturą w ogóle.

