

Grażyna Borys, Wojciech Krawiec

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mails: gborys@ae.jgora.pl; wojciech.krawiec@ue.wroc.pl

PRZYCZYNEK DO OCENY PRZEJRZYŚCІ PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ DLA WYTWÓRCÓW ENERGII ELEKTRYCZNEJ

A CONTRIBUTION TO THE ASSESSMENT OF THE TRANSPARENCY OF STATE AID PROGRAMME FOR ELECTRICITY GENERATORS

DOI: 10.15611/pn.2017.478.05

JEL Classification: H23, L94, Q49, Q58

Streszczenie: Celem artykułu jest podjęcie próby analizy i oceny przejrzystości fakultatywnego programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej na lata 2013-2019, będącego instrumentem realizacji europejskiej, a zatem i polskiej, polityki klimatycznej w horyzoncie do 2020 r. w ramach EU ETS (*European Union's Emission Trading System*). W pierwszej części artykułu zreferowane zostały podstawy prawne i zawartość wzmiankowanego programu, a przedmiotem jego drugiej i kolejnych części jest odpowiednio wskazanie kryteriów oceny programu przez opinię publiczną i rynki, źródeł informacji publicznych o programie oraz analiza jego przejrzystości poprzez system regulacji, ujawnień pomocy i raportów. W analizie posłużono się metodą jednostkowego studium przypadku (*single case study*), ponieważ wymagała ona pewnej narracji, opisu okoliczności i przyczyn interwencji państwa w sektor elektroenergetyczny w drodze udzielenia pomocy wytwórcom energii elektrycznej, jej celów, efektów i kosztów, czyli tzw. badania kontekstowego.

Słowa kluczowe: jawność, przejrzystość, pomoc publiczna, wytwórcy energii elektrycznej.

Summary: The purpose of the article is to take up an attempt to analyse and assess the transparency of the optional state aid programme for electricity generators in the period 2013-2019, representing an instrument for the implementation of the European, thus also Polish, climate policy in the horizon until 2020 within the framework of EU ETS (*European Union's Emission Trading System*). The first part of the article discusses the legal basis and the content of the aforementioned programme, whereas its second and the following parts are, respectively, focused on identifying the criteria for programme assessment by the public opinion and markets, the sources of public information about the programme and the analysis of its transparency through the regulatory system, aid disclosures and reports. The single case study method was applied for the analysis purposes as it required a certain narration, the description of relevant circumstances and reasons for state intervention in the energy sector taking the form of granting aid to electricity generators, and also its goals, effects and costs, i.e. the so-called contextual study.

Keywords: openness, transparency, public support, electricity generators.

*Dyscyplina wiedzy bez dużej liczby starannie przeprowadzonych studiów przypadków
jest dyscypliną nietworzącą systematycznie tworzonych przykładów modelowych,
a dyscyplina bez przykładów modelowych jest nieefektywna.
W naukach społecznych więcej dobrych studiów przypadków
mogłoby uzdrowić tę sytuację.*

Thomas Khun

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie lokuje się w rozległym obszarze badań nad przejrzystością jako zasadą polityki fiskalnej państwa. Zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [1997], środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane według zasad ustalonych ustawowo, tworzących swoisty reżim finansów publicznych. Ustawa o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009] wymienia przejrzystość w tytule Rozdziału 4 Działu I, co oznacza, że ustawodawca traktuje ten kanon jako jeden z najbardziej generalnych, którym należy się kierować w gospodarowaniu środkami publicznymi. Przejrzystość polityki fiskalnej jest szczególnie akcentowana i propagowana przez międzynarodowe organizacje, takie jak: Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), oraz egzekwowana w ramach budżetowych obowiązujących w Unii Europejskiej. Podobnie, obowiązująca doktryna zalicza przejrzystość do kluczowych kanonów polityki fiskalnej państwa jako postulat ponadczasowy. W literaturze przedmiotu wymienia się trzy wymiary przejrzystości:

1) na poziomie zagregowanym, na którym wymaga się dostarczenia adekwatnych informacji o polityce fiskalnej państwa;

2) na poziomie zdezagregowanym, na którym wymaga się dostarczenia adekwatnych informacji o polityce fiskalnej sektora rządowego oraz sektora samorządowego;

3) na poziomie behawioralnym, głównie etycznym [Kopits, Craig 1998].

Należy jednak zauważyć, że cele polityki fiskalnej nie mają wyłącznie charakteru fiskalnego. Wytyczane są także w obszarze pozafiskalnym. Celem fiskalnym tej polityki jest zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności finansów publicznych. W tym kontekście przejrzystość polityki fiskalnej będzie wiązana z dostępem do wiarygodnej, kompleksowej, zrozumiałej, porównywalnej temporalnie i międzynarodowo informacji na temat działań państwa, umożliwiającej społeczeństwu (elektoratowi, opinii publicznej) i rynkom finansowym dokładną ocenę sytuacji finansowej państwa oraz rzeczywistych korzyści i kosztów państwa, w tym ich obecnych i przyszłych skutków społecznych, gospodarczych i ekologicznych. Wśród pozafiskalnych celów polityki fiskalnej wymienia się m.in. łagodzenie niesprawności mechanizmu rynkowego i ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych. Osiągane są one w drodze pomocy publicznej, tj. interwencji, z wykorzystaniem instrumentów fiskal-

nych po stronie wydatków środków publicznych, w mechanizmy wolnego rynku właśnie z powodu niesprawności tegoż rynku. Zatem, na poziomie zdezagregowanym funkcjonalnie (z uwagi na funkcje, zadania państwa), przejrzystość polityki fiskalnej wymaga także adekwatnych informacji odnoszących się do pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

Celem artykułu jest próba analizy i oceny przejrzystości fakultatywnego programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej na lata 2013-2019, będącego instrumentem realizacji europejskiej, a zatem i polskiej, polityki klimatycznej w horyzoncie do roku 2020 w ramach EU ETS (*European Union's Emission Trading System*). W pierwszej części artykułu zreferowane zostały prawne przesłanki uruchomienia i zawartość wzmiankowanego programu, a przedmiotem jego drugiej i kolejnych części jest odpowiednio wskazanie kryteriów oceny programu przez opinię publiczną i rynek finansowy, źródeł informacji publicznych o programie oraz analiza jego przejrzystości poprzez system regulacji, ujawnień pomocy i raportów. W analizie posłużono się metodą jednostkowego studium przypadku (*single case study*), ponieważ wymagała ona pewnej narracji, opisu okoliczności i przyczyn interwencji państwa w drodze udzielenia pomocy wytwórcom energii elektrycznej, jej celów, efektów i kosztów, czyli tzw. badania kontekstowego. Jak zauważył B. Flyvbjerg, nauki społeczne wyrażone w kategoriach narracji dotyczącej przypadku dostarczają znacznie lepszego wglądu w politykę interwencji niż nauki społeczne odwołujące się do zmiennych [Flyvbjerg 2005, s. 43].

Wybór obiektu studium przypadku nie jest przypadkowy. W latach 2014-2015 wielkość budżetu programu pomocy dla wytwórców energii elektrycznej nakazuje zakwalifikować go do największych programów pomocowych w Polsce. W roku 2014 pomoc publiczna udzielona w ramach programu stanowiła 43,28% pomocy horyzontalnej i 19,37% pomocy publicznej ogółem, a w 2015 r. odpowiednio 39,32% i 20,69% pomocy ogółem. We wszystkich wskazanych latach wśród 10 największych beneficjentów pomocy publicznej znalazło się odpowiednio 5 oraz 3 wytwórców energii elektrycznej. W roku 2014 były to następujące grupy kapitałowe: PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA, TAURON Wytwarzanie SA, ENEA Wytwarzanie Sp. z o.o., EDF Polska i GDF Suez Energia Polska SA, a w kolejnym roku PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA, TAURON Wytwarzanie SA i ENEA Wytwarzanie Sp. z o.o. [Raport o pomocy... 2016, s. 46].

2. Prawne przesłanki uruchomienia i zawartość programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej

EU ETS jest podstawowym instrumentem europejskiej polityki klimatycznej począwszy od 2005 r. 1 stycznia 2013 r. rozpoczął się, pod rządami znowelizowanej dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we

Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE¹, trzeci okres rozliczeniowy systemu obejmujący lata 2013-2020. Znowelizowana dyrektywa zmieniła m.in. dotychczasowy sposób przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (*greenhouse gases*, GHG) dla instalacji stacjonarnych objętych systemem. Według nowych uregulowań podstawową zasadą przydziału uprawnień na poziomie krajowym, a wręcz regułą dla sektora elektroenergetycznego, stała się ich sprzedaż na aukcji. Tak radykalna zmiana sposobu przydziału uprawnień, zwłaszcza dla instalacji sektora elektroenergetycznego, musiała skutkować znacznymi, choć zróżnicowanymi konsekwencjami społecznymi i gospodarczymi dla poszczególnych gospodarek i społeczeństw państw członkowskich, wywołanymi wzrostem cen energii. Wysokie prawdopodobieństwo pojawienia się tych negatywnych konsekwencji leżało u podstaw stworzenia przez regulatora unijnego możliwości wyboru jednego z dwóch scenariuszy krajowej polityki fiskalnej. Pierwszy zakładał pełny aukcjonowanie dla wytwórców energii elektrycznej począwszy od 2013 r., a drugi skorzystanie kwalifikujących się państw członkowskich z czasowej derogacji od niego – scenariusz uruchomienia, pod pewnymi warunkami, pomocy publicznej w formie nieodpłatnego przydziału części uprawnień do emisji GHG dla wytwórców energii elektrycznej w latach 2013-2019 w ramach zharmonizowanych unijnych ram prawnych.

Podstawowym warunkiem skorzystania przez wytwórców energii elektrycznej z pomocy publicznej było podjęcie działań w zakresie dostosowania i podniesienia standardu infrastruktury, czystych technologii oraz zróżnicowania swojego koszyka energetycznego i źródeł dostaw. Działania te mogą polegać m.in. na: modernizacji wytwarzania energii elektrycznej w celu zapewnienia bardziej efektywnej produkcji o mniejszej efektywności emisji dwutlenku węgla, redukcji emisji CO₂ poprzez doposażenie elektrowni węglowych; wytwarzaniu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych; zastąpieniu mocy wytwórczych o większej intensywności CO₂ mocami o mniejszej intensywności; wychwytywaniu i składowaniu dwutlenku węgla; tworzeniu inteligentnych sieci; zastosowaniu kogeneracji. Państwa (donatorzy pomocy) musiały zadbać o zabezpieczenie inwestycji w system energetyczny – sporządzić krajowy plan inwestycyjny (KPI) przedkładany Komisji Europejskiej w określonej formie i zawartości merytorycznej. Inwestycje objęte krajowym planem w możliwie największym stopniu powinny odpowiadać wartości rynkowej bezpłatnych uprawnień. Ustawodawca unijny zaprojektował mechanizm mający na celu zapewnienie w praktyce równowagi pomiędzy kwotą inwestycji a bezpłatnymi uprawnieniami do emisji GHG. Sprowadza się on do tego, że jeżeli przedsiębiorstwa otrzymujące uprawnienia do emisji nie będą podejmować stosownych inwestycji lub jeżeli otrzymają większą liczbę bezpłatnych uprawnień niż liczba uprawnień wymagana do podjęcia inwestycji objętych krajowym planem, będą zobowiązane do przekazania nadwyżki uprawnień do systemu. Tym samym zezwolono na coroczne przeniesienia środków finansowych lub inwestycji na następny rok, o ile kwota nakładów inwesty-

¹ Dz.U. L 275 z 25.10.2003.

cyjnych – zgodnie z krajowym planem – będzie równa (lub większa) łącznej wartości rynkowej bezpłatnych uprawnień do emisji w perspektywie do roku 2019.

Odstępstwo od pełnego aukcjoningu uprawnień do emisji GHG, poprzez ich przejściowe przyznanie wytwórcom energii elektrycznej na zasadzie nieodpłatnej, wiąże się z pomocą publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 ToFUE [2010], ponieważ przyznając bezpłatne uprawnienia, kwalifikujące się państwa członkowskie rezygnują z części dochodów budżetowych z ich sprzedaży aukcyjnej (przydzielone uprawnienia odliczane są od liczby uprawnień, jakie dane państwo mogłoby w zamian sprzedać na aukcji) i przyznają selektywną pomoc właśnie wytwórcom energii elektrycznej.

Polska skorzystała z możliwości derogacji z art. 10c dyrektywy 2009/29/WE. Program pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej (SA 34 674/2013/N) ma formę aktu normatywnego [Ustawa z 12 czerwca 2015, rozdz. 6]. Program został uruchomiony po pozytywnym rozpatrzeniu polskiego wniosku derogacyjnego, którego istotną częścią był KPI. Krajowy plan inwestycyjny ogłoszony został w drodze obwieszczenia Ministra Środowiska z 15 lutego 2016 r. w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Planem zostało objętych 348 instalacji (tab. 1).

Tabela 1. Typy inwestycji objętych krajowym planem inwestycyjnym

Lp.	Typy inwestycji	Liczba zadań inwestycyjnych
1	Doposażenie infrastruktury	42
2	Modernizacja infrastruktury	224
3	Czyste technologie	1
4	Dywersyfikacja struktury energetycznej	32
5	Dywersyfikacja źródeł dostaw	6
6	Doposażenie infrastruktury/modernizacja infrastruktury	2
7	Doposażenie infrastruktury/dywersyfikacja struktury energetycznej	41

Źródło: opracowanie własne na podstawie krajowego planu inwestycyjnego.

Jak wynika z powyższej tabeli, zdecydowana większość zadań inwestycyjnych objętych krajowym planem dotyczy modernizacji infrastruktury, doposażenia infrastruktury i dywersyfikacji struktury energetycznej.

Ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w rozdz. 6 – Przydział uprawnień do emisji w okresie rozliczeniowym 2013-2020 dla instalacji wytwarzających energię elektryczną zawarła regulacje odnośnie do:

- wyboru instalacji wytwarzających energię elektryczną, którym mogą być przyznane nieodpłatnie uprawnienia do emisji;
- sposobu upubliczniania wykazu instalacji wraz z liczbą przyznanych im nieodpłatnie uprawnień do emisji;

- zobowiązania Ministra Środowiska do upubliczniania KPI w określonej formie;
- zobowiązania operatorów instalacji, którym przyznano nieodpłatnie uprawnienia do emisji, do składania rocznych zweryfikowanych przez biegłych rewidentów sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji inwestycji objętych KPI;
- sposobu ustalania liczby i wartości uprawnień, które powinny być wydawane instalacjom w kolejnych latach obowiązywania programu wraz z mechanizmem zwrotu ich nadwyżki do systemu;
- zobowiązania do przekazywania do KE oraz upubliczniania rocznego raportu z realizacji zadań inwestycyjnych objętych KPI.

3. Kryteria analizy przejrzystości programu pomocy dla wytwórców energii elektrycznej

Przejrzystość programów pomocy publicznej oznacza – przez analogię do przejrzystości polityki fiskalnej na poziomie zagregowanym – sytuację, w której społeczeństwo (elektorat, opinia publiczna) i rynek finansowy zna rzeczywiste korzyści i koszty interwencji państwa w mechanizm rynkowy, w tym jej obecne i przyszłe skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe, dzięki dogodnemu dostępowi do kompleksowej, terminowej, zrozumiałej i porównywalnej w wymiarze temporalnym i międzynarodowym informacji o tych programach. Z powyższego wynika, że najbardziej elementarnymi aspektami interwencji państwa w mechanizm rynkowy są ich efekty oraz nakłady na osiągnięcie tych efektów. Kryteria analizy i oceny przejrzystości interwencji, które się na nich zasadzają, to skuteczność i efektywność. Stąd analiza przejrzystości programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej zostanie przeprowadzona z ich wykorzystaniem.

Większość autorów podejmujących próbę zdefiniowania skuteczności programów pomocy publicznej wskazuje na to, że może być ona rozumiana w węższym lub szerszym znaczeniu. W węższym przez skuteczność programu zwykło się określać stopień, w jakim jego cele zostaną osiągnięte po jego zakończeniu. Utożsamia się ją z oceną stopnia realizacji bezpośrednich, ilościowych produktów udzielonego wsparcia (*outputs*). W szerszych ujęciach skuteczności bierze się pod uwagę całą sferę oddziaływania pomocy (*outcomes*) [Szłaj 2007, s. 64]. W takim przypadku kryterium skuteczności może zawierać wiele podkryteriów, adresowanych do różnie rozumianych, pozytywnych i negatywnych efektów interwencji państwa w mechanizm wolnego rynku. Do takich podkryteriów zalicza się:

- trwałość efektów,
- występowanie zjawiska *deadweight*,
- występowanie zjawiska przeniesienia (*displacement*) i substytucji (*substitution*),
- skuteczności finansowej.

„Skuteczny program pomocowy to taki, który dotyka przyczyny zidentyfikowanego problemu, a nie zwalcza wyłącznie jego symptomy” [Kubera 2013, s. 99]. W analizowanym studium przypadku ważna jest bowiem nie tylko liczba zadań in-

westyjnych, które uda się zrealizować dzięki programowi pomocy dla wytwórców energii elektrycznej, lecz także to, o ile uda się zredukować gazy cieplarniane emitowane do atmosfery i tym samym przyczynić się do ochrony klimatu. Przejrzysty program pomocowy powinien umożliwić dogodny dostęp do informacji o skali szacowanej skali redukcji emisji GHG w wyniku realizacji zadań objętych KPI.

Zjawisko *deadweight* polega na tym, iż zamierzone efekty planowanej pomocy powstałyby nawet wówczas, gdyby tego wsparcia nie przyznano. Wiąże się ono z jednym z najbardziej znanych zjawisk w ekonomii, określanym mianem „poszukiwania renty” (*rent-seeking*), i bardzo niekorzystnym dla gospodarki. Przyczynia się ono m.in. do nieproduktywnego wykorzystania ograniczonych zasobów, co jest problematyczne w przypadku krajów, które nadrabiają zaległości rozwojowe w stosunku do bardziej zamożnych [Malinowska-Misiąg (red.) 2016, s. 22]. Interwencję państwa w sektor elektroenergetyczny uzasadnia się wrażliwością społeczną tego sektora oraz jego strategicznym znaczeniem z punktu widzenia interesów państwa. Dla opinii publicznej istotne jest jednak pytanie: czy nie nadszedł już moment, w którym polski sektor elektroenergetyczny powinien przestać być chroniony i powinien zacząć samodzielnie stawiać czoła konkurencji rynkowej w integrującej się Europie oraz na rynku wewnętrznym? Przejrzysty program pomocowy powinien udzielać odpowiedzi na to pytanie poprzez dogodny dostęp do informacji o technicznej i finansowej kondycji polskiego sektora elektroenergetycznego na tle kondycji tego sektora w innych państwach UE oraz konkurencyjności podmiotów tego sektora na rynku wewnętrznym.

Kolejnym podkryterium skuteczności, które jest istotne w analizie przejrzystości programów pomocowych, jest występowanie zjawiska przeniesienia i substytucji. Są to sytuacje, w których efekty pomocy dotyczące określonych obszarów (w przypadku przeniesienia) oraz grup (w przypadku substytucji) są osiągnęte kosztem innych obszarów i grup. Należy w tym miejscu podkreślić, że pomoc publiczna może być udzielana albo w celach naprawiania ułomności rynkowych (*efficiency rationale*), albo w celach sprawiedliwości społecznej (*efficiency rationale*). W przypadku zjawiska przeniesienia istotne jest wyjaśnienie, czy pomoc publiczna dla wytwórców energii elektrycznej nie wpłynie negatywnie na konkurencję wewnątrz tego sektora pomiędzy podmiotami nisko- i wysokoemisyjnymi. W przypadku zjawiska substytucji istotne jest ujawnienie efektu dystrybucyjnego – czy brak interwencji państwa w sektor elektroenergetyczny wiązałby się z podniesieniem cen energii zwłaszcza dla gospodarstw domowych, a jeśli tak, to w jakiej skali? Przejrzysty program pomocowy powinien umożliwić dostęp do informacji o jego wpływie na konkurencyjność podmiotów polskiego sektora elektroenergetycznego na rynku wewnętrznym oraz czy brak interwencji spowodowałby nasilenie tzw. zjawiska ubóstwa energetycznego w Polsce.

Termin „skuteczność finansowa” został wprowadzony do literatury przez M. Kożuch, która tę skuteczność rozumie jako wpływ danego instrumentu ochrony środowiska na zmianę struktury finansowania przedsięwzięć w tym obszarze [Kożuch

2013, s. 79]. Przejrzysty program pomocy publicznej powinien umożliwić dogodny dostęp do informacji o tym, czy w wyniku jego realizacji nastąpi przyciągnięcie dodatkowych prywatnych inwestycji wytwórców energii elektrycznej w ochronę klimatu. Należy bowiem pamiętać, że środki pochodzące z aukcji uprawnień do emisji GHG w przynajmniej 50% powinny być kierowane na te właśnie cele.

Drugim kryterium analizy przejrzystości programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej jest kryterium efektywności, którą generalnie rozumie się jako relację nakładów do osiągniętych efektów pomocy. Efekty pomocy można ograniczyć do bezpośrednich wyników pomocy (*outputs*) bądź szerzej – wziąć pod uwagę również rezultaty i oddziaływanie pomocy (*outcomes*). Społeczeństwo i rynki finansowe powinny wyrobić sobie opinię, czy interwencja państwa w sektor elektroenergetyczny jest, w szerokim tego słowa znaczeniu, potencjalnie efektywna – czy zamierzony efekt pomocy można byłoby osiągnąć mniejszym kosztem interwencji. Przejrzysty program pomocy publicznej powinien umożliwić dogodny dostęp do informacji o tym, czy pomoc państwa, mająca na celu rekompensatę wzrostu cen energii elektrycznej, wynikająca z internalizacji kosztów emisji GHG w podmiotach sektora elektroenergetycznego, będzie bardziej efektywna, jeśli ukierunkuje się ją na wytwórców energii elektrycznej czy może na ograniczanie ubóstwa energetycznego gospodarstw domowych z uwagi na kryterium efektywności?

Zestawienie zapotrzebowania opinii publicznej i rynków na informacje zwiększające przejrzystość programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej zawiera tabela 2.

Tabela 2. Kryteria i podkryteria analizy przejrzystości programu pomocowego dla wytwórców energii elektrycznej

Lp.	Kryteria i podkryteria analizy
1	<i>Kryterium skuteczności programu</i>
1.1	Liczba i typy zadań inwestycyjnych objętych KPI
1.2	Skala redukcji emisji GHG w wyniku realizacji zadań objętych GHG
1.3	Techniczna i finansowa kondycja polskiego sektora elektroenergetycznego na tle tej kondycji sektorów w innych państwach UE
1.4	Wpływ programu na konkurencyjność podmiotów sektora elektroenergetycznego na rynku wewnętrznym
1.5	Wpływ braku programu pomocowego na wzrost ubóstwa energetycznego w Polsce
1.6	Wpływ programu na dodatkowe inwestycje wytwórców energii na ochronę klimatu
2	<i>Kryterium efektywności programu</i>
2.1	Wyniki alternatywnego rachunku efektywności przekierowania środków pomocowych na gospodarstwa domowe

Źródło: opracowanie własne.

Należy zauważyć, że informacje objęte powyższą tabelą mają zróżnicowany charakter w tym sensie, że wytworzenie części z nich wynika wprost z regulacji odnoszących się do programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycz-

nej (np. informacji o liczbie i typach inwestycji objętych KPI), a części jest możliwe w drodze specjalnie zamawianych ekspertyz (np. informacji o wpływie braku programu na wzrost ubóstwa energetycznego gospodarstw domowych w Polsce), przy czym ekspertyzy te powinny być przeprowadzane niezależnie od dążenia do zwiększenia przejrzystości omawianego programu. Wyniki ekspertyz powinny być wykorzystywane w ewaluacji programu pomocowego. Jak wskazano w Komunikacie Komisji – Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, po 2012 r. zasadniczym celem kontroli pomocy państwa w kontekście wdrażania EU ETS jest zadbanie o to, by przyznana pomoc państwa spowodowała większe ograniczenie emisji, niż byłoby to możliwe bez przyznanej pomocy, a także to, by pozytywne skutki pomocy przeważały nad jej skutkami negatywnymi pod względem zakłócania konkurencji. Pomoc państwa musi być konieczna do osiągnięcia celu środowiskowego EU ETS (konieczność pomocy) i należy ją ograniczać do minimum niezbędnego do osiągnięcia pożądanego poziomu ochrony środowiska (proporcjonalność pomocy), nie powodując nadmiernych zakłóceń konkurencji i handlu na rynku wewnętrznym²².

4. Źródła informacji do analizy przejrzystości programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej

Obowiązująca praktyka odnośnie do publicznego ujawniania, sprawozdawczości i statystyk pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej określona została w następujących dokumentach i aktach prawnych:

- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych;
- komunikacie Komisji – Wytyczne w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE;
- komunikacie Komisji – Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r.³;
- ustawie z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- ustawie z 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Pomoc publiczna dla wytwórców energii elektrycznej udzielana jest za pomocą programu pomocowego, który – zgodnie z ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej – ma formę publikowanego aktu normatywnego. Aktem tym jest ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, a ściślej rzecz ujmując, rozdz. 6 tej ustawy.

² Dz.Urz. UE C 158/4 z 5.06.2012.

³ Tamże.

Natomiast w Wytycznych w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r. w pkt. 52 widnieje zapis stwierdzający, że KE uznaje za konieczne podjęcie dalszych kroków w celu poprawy przejrzystości pomocy państwa w Unii. Postuluje się, aby wszystkie państwa członkowskie, podmioty gospodarcze, zainteresowane strony i Komisja miały swobodny dostęp do pełnego tekstu wszystkich stosownych programów pomocy na ochronę środowiska. Cel ten można osiągnąć poprzez utworzenie stron internetowych, na których zamieszczane byłyby systematycznie wszystkie ostateczne wersje programów pomocy.

W oparciu o zapis art. 30 ust. 1 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Minister Środowiska ogłasza, w drodze obwieszczenia, krajowy plan inwestycyjny sporządzony przez Ministra Energii na podstawie informacji przekazanych przed podmioty realizujące zadania inwestycyjne niezwłocznie po jego zatwierdzeniu przez KE, uwzględniając poufność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.

Na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, wykaz instalacji wytwarzających energię elektryczną, wraz z liczbą uprawnień do emisji planowanych do przydzielenia danej instalacji na każdy rok okresu rozliczeniowego 2013-2020, kierując się decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą wniosek derogacyjny Polski.

Zgodnie z zapisami znowelizowanej dyrektywy 2003/87/WE każde państwo członkowskie, stosujące art. 10c, wymaga od korzystających z niej wytwórców energii elektrycznej i operatorów sieci składania co 12 miesięcy sprawozdania z inwestycji objętych krajowym planem. Państwa członkowskie składają KE sprawozdania w tej sprawie i podają je do publicznej wiadomości (art. 10c ust. 4). Rozwinięcie tego zapisu widnieje w Wytycznych w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE. W tym rozwinięciu podkreśla się, że roczne sprawozdania powinny się opierać także na dodatkowych źródłach informacji, w szczególności na oficjalnych i niezależnie sprawdzonych. W sprawozdaniach należy podać źródło tych danych i odniesienie do dokumentów stanowiących dowody. Podkreśla się, że sprawozdania należy udostępniać w przejrzysty sposób. Należy jednak uwzględnić poufność wrażliwych informacji rynkowych (pkt 68 i 69).

Zgodnie z ustawą o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych systemem obowiązkowej sprawozdawczości objęty jest coroczny raport z realizacji zadań inwestycyjnych, sporządzany przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE) na podstawie danych i informacji zawartych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych podmiotów realizujących zadania inwestycyjne ujęte w krajowym planie inwestycyjnym zaopiniowanych przez biegłego rewidenta. Sprawozdania te powinny być przekazywane do 30 września każdego roku. KOBIZE sprawdza, czy sprawozdania nie zawierają uchybień i przekazuje je do 30 listopada Ministrowi Środowiska. Okresem sprawozdawczym jest okres roz-

poczynający się z dniem 1 lipca i kończący się 30 czerwca następnego roku. Minister Środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym ds. energii zatwierdza raport z realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w krajowym planie i przedkłada KE. Równocześnie Minister Środowiska ogłasza raport, uwzględniając poufność informacji stanowiących tajemnicę handlową przedsiębiorstwa, w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 42, ust. 4).

Statystykę m.in. pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej zawierają coroczne raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

5. Analiza przejrzystości programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej

Analiza przejrzystości programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej polega na wskazaniu dogodnych źródeł/braku dogodnych źródeł informacji ujętych w tabeli 2, przy czym za dogodne źródło uznano akty normatywne oraz informacje ujęte na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska w części odnoszącej się do Strategii, Planów, Programów. Wyniki tej analizy zamieszczone zostały w tabeli 3.

Tabela 3. Zakres dostępu do informacji zwiększających przejrzystość programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej

Lp.	Rodzaj informacji	Źródło informacji
1	Liczba i typy zadań inwestycyjnych objętych KPI	obwieszczenie Ministra Środowiska
2	Skala redukcji emisji GHG w wyniku realizacji zadań objętych GHG	brak
3	Techniczna i finansowa kondycja polskiego sektora elektroenergetycznego na tle tej kondycji sektorów w innych państwach UE	brak
4	Wpływ programu na konkurencyjność podmiotów sektora elektroenergetycznego na rynku wewnętrznym	brak
5	Wpływ braku programu pomocowego na wzrost ubóstwa energetycznego w Polsce	brak
6	Wpływ programu na dodatkowe inwestycje wytwórców energii na ochronę klimatu	brak
7	Wyniki alternatywnego rachunku efektywności przekierowania środków pomocowych na gospodarstwa domowe	brak

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza upoważnia do stwierdzenia, że program pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej jest całkowicie nieprzejrzysty. W oparciu o statystykę pomocy publicznej oraz informacje zawarte w większości aktów

normatywnych i raportów odnoszących się do wzmiankowanego programu społeczeństwo i rynek finansowy nie jest w stanie wyrobić sobie zdania o skuteczności czy efektywności interwencji państwa w sektor elektroenergetyczny.

Wydaje się, że podstawową przyczyną tego stanu rzeczy jest abstrahowanie ustawodawcy od podstawy etymologicznej słowa „program”. W ujęciu słownikowym program oznacza czynności czy przedsięwzięcia, założenia, postulaty i cele jakiejś działalności. Ujęcie interwencji państwa w sektor elektroenergetyczny w formułę aktu normatywnego w istocie rzeczy jest równoznaczne z brakiem zwerbalizowanego programu tej interwencji. Interwencja powinna się mieścić w pewnych ramach prawnych, ale ramy prawne nie mogą zastąpić programu interwencji skonstruowanego m.in. w oparciu o kryterium skuteczności i efektywności.

6. Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że Minister Środowiska nie podjął żadnych działań mogących zabezpieczyć przejrzystość programu pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej, który realizowany jest od 1 stycznia 2013 r. Można zaryzykować twierdzenie, że taki program w zwerbalizowanej formie nie istnieje. Nakreślone zostały jedynie ramy prawne, w których jest on realizowany. Na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska brak linków do ekspertyz opracowanych na potrzeby programu. W konsekwencji nie może być mowy o rozliczalności Ministra z zadania racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, co leży u podstaw Nowego Zarządzania Publicznego.

Literatura

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.Urz. UE L 140/63 z 5.06.2009.
- Flyvbjerg B., 2005, *Pięć mitów o badaniach typu studium przypadku*, Studia Socjologiczne, nr 2 (177).
- Komunikat Komisji – Wytyczne w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE Dz.U. UE C/99/9 z 31.3.2011.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kopits G., Craig J., 1998, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper, no. 158, IMF, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf> (19.03.2017).
- Kozuch M., 2013, *Subsydiowanie ochrony środowiska przyrodniczego w gospodarce rynkowej. Doświadczenia Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Kubera P., 2013, *Ocena skuteczności i efektywności instrumentów pomocy publicznej*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 168.
- Malinowska-Misiąg E. (red.), 2016, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa.
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z 15 lutego 2016 r. w sprawie krajowego planu inwestycyjnego, M.P. 2016, poz. 167.

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 23 sierpnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji, Dz.U. 2016, poz. 1503.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorstwom, 2016, UOKiK, Warszawa.

Szłaj M., 2007, *Mechanizmy doboru kryteriów oceny w ewaluacji ex-post*, [w:] Haber A. (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka*, PARP, Warszawa.

ToFUE, 2010, Traktat Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 83 z 30.03.2010 r.

Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198.

Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. z 2016 r. poz. 1808, 1948.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.

Ustawa z 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. 2015, poz. 1223 ze zm.