

GOSPODARKA NARODOWA

5-6
(249-250)
Rok LXXX/XXI
maj-czerwiec
2012
s. 1-27

Andrzej T. SZABLEWSKI*

Liberalizacja rynku a bezpieczeństwo dostaw gazu**

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest analiza związku między liberalizacją a bezpieczeństwem dostaw gazu. Problem jest rozważany w kontekście dwóch podstawowych i powiązanych ze sobą uwarunkowań, które determinowały dotąd strukturę i sposób funkcjonowania sektorów gazu w krajach członkowskich UE. Pierwszym z nich to czynnik geograficzny, czyli fakt lokalizacji kluczowych dla Europy zasobów gazu w krajach pozaeuropejskich, implikujący istnienie zależności krajów europejskich od importu gazu. Drugi to czynnik geopolityczny, dotyczący możliwości wykorzystania gazu jako instrumentu realizacji celów politycznych przez kraje eksportujące to paliwo, w tym zwłaszcza Rosję.

Biorąc pod uwagę te uwarunkowania rysuje się pytanie, czy fakt uzależnienia Europy od importu gazu nie generuje zagrożenia dla bezpieczeństwa jego dostaw i czy w związku z tym nie stanowi to ograniczenia dla możliwego stopnia liberalizacji rynku gazu, w tym zwłaszcza rozwoju konkurencyjnych rynków gazu. Próba zarysowania odpowiedzi na to pytanie jest głównym celem tego artykułu. Za pytaniem tym kryje się bowiem hipoteza, że wyraźnie wolniejszy, w stosunku do sektora elektroenergetycznego, postęp w trwającym już półtorej dekady procesie liberalizacji rynku gazu w ramach Unii Europejskiej, spowodowany był obawami, że liberalizacja tego rynku mogłaby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw gazu na obszar Unii.

Analiza tej hipotezy jest o tyle ciekawa i ważna, zwłaszcza z polskiej perspektywy, gdyż stanowi ona podstawę do zrozumienia skali możliwego przełomu, jaki w zakresie relacji między bezpieczeństwem dostaw gazu dla krajów UE a stopniem liberalizacji rynków gazu w tych krajach może przynieść potwierdzenie się doniesień o dokonanej w USA rewolucji na rynku gazu wywołanej technologicznym przełomem w zakresie wydobycia gazu łupkowego.

Słowa kluczowe: konkurencyjny rynek gazu, bezpieczeństwo dostaw i popytu, czynnik geopolityczny, gaz łupkowy

Kody JEL: L95, L97

Artykuł wpłynął do druku 5 lutego 2012 r.

* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, e-mail: andrzej.szablewski@p.lodz.pl

** Artykuł ten oraz większość przywoływanych przez autora własnych publikacji powstała w oparciu o badania prowadzone w ramach realizowanego pod jego kierownictwem projektu rozwojowego MNiSW nt. „Liberalizacja sektora elektroenergetycznego i gazu a bezpieczeństwo dostaw. Wnioski dla polityki energetycznej i regulacyjnej”.

Uwagi wstępne

Problematyka bezpieczeństwa dostaw gazu już dawna jest przedmiotem niesłabnącego, zwłaszcza w naszym kraju, zainteresowania opinii publicznej, a także przedmiotem wielu publikacji podejmujących kwestię bezpieczeństwa dostaw z perspektywy politologicznej. Znacznie rzadziej natomiast, w przeciwieństwie do innych krajów, kwestia ta podejmowana jest jako przedmiot analizy ekonomicznej, a jeszcze rzadziej rozważa się ją w kontekście pytania, czy bezpieczeństwu dostaw sprzyjać może liberalizacja sektora gazu. Chodzi tu zwłaszcza o ten jej aspekt, który dotyczy wpływu konkurencyjnych rynków gazu na stan bezpieczeństwa jego dostaw¹. Pytanie to trzeba widzieć w kontekście dosyć powszechnie wyrażanego przekonania, że z perspektywy europejskiej podstawowymi wyznacznikami dotychczasowej struktury tego sektora i mechanizmów jego funkcjonowania są po pierwsze, geografia rozmieszczenia użytecznych dla Europy zasobów gazu – poza znaczącymi jeszcze do niedawna zasobami gazu na terenie europejskim, pozostałe zasoby skoncentrowane są w trzech regionach, czyli w rosyjskiej Syberii, krajach Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki oraz krajach Basenu Morza Kaspijskiego – oraz po drugie, w odniesieniu do importowanego gazu, duże znaczenie czynnika politycznego, co oznacza, że względy polityczne są istotną determinantą polityki eksportu gazu, prowadzonej przez kraje posiadające ważne dla Europy zasoby tego paliwa.

Biorąc więc pod uwagę ten kontekst, postawione wcześniej pytanie o implikacje liberalizacji dla stanu bezpieczeństwa dostaw gazu odnosi się do szybko zmieniających się realiów po stronie podażowej, które w sposób sumaryczny wyrażają się zwiększoną rolą czynnika geopolitycznego. Chodzi mianowicie o proces szybko rosnącego uzależnienia Europy od importu gazu oraz obserwowany od końca lat 90. XX wieku wzrost roli czynnika politycznego. Czy zatem tego rodzaju zmiana realiów w zakresie zaopatrzenia Europy w gaz nie generuje zagrożenia bezpieczeństwa jego dostaw i czy w związku z tym nie tworzy to rodzaju ograniczenia dla możliwego stopnia liberalizacji rynku gazu, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie ma ona poparcia ze strony krajów eksporterów. Próba zarysowania odpowiedzi na to pytanie jest głównym celem tego artykułu. Za pytaniem tym kryje się bowiem hipoteza, że wyraźnie wolniejszy, w stosunku do sektora elektroenergetycznego, postęp w trwającym już półtorej dekady procesie liberalizacji rynku gazu w ramach Unii Europejskiej, spowodowany był obawami, że liberalizacja tego rynku mogłaby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw gazu na obszar Unii.

Analiza tej hipotezy jest ciekawa i ważna, zwłaszcza z polskiej perspektywy, ponieważ stanowi ona podstawę do zrozumienia skali możliwego przełomu, jaki w zakresie relacji między bezpieczeństwem dostaw gazu dla krajów UE a stopniem liberalizacji rynków gazu w tych krajach może przynieść potwierdzenie się doniesień, że odkryte dotąd bogate i bardziej równomiernie zlokalizowane

¹ O tym co mieści się w tym pojęciu dalej, natomiast w artykule pojęcie liberalizacji ograniczone będzie wyłącznie do działań na rzecz tworzenia konkurencyjnych rynków gazu.

na świecie złoża gazu łupkowego, będą, podobnie jak stało się to już w USA, atrakcyjne także i w kategoriach komercyjnych. Aby ułatwić przeprowadzenie tego rodzaju analizy warto najpierw problem relacji między liberalizacją a bezpieczeństwem dostaw umieścić w perspektywie historycznej, pokazując jak w ostatnich dekadach zmieniało się podejście do tego problemu i jakie to miało znaczenie dla polityki energetycznej. W dalszej kolejności podjęta zostanie kwestia rozumienia bezpieczeństwa w odniesieniu do gazu i powody dla których od początku tego XXI wieku zaczęły rosnać obawy o stan tego bezpieczeństwa. W tym kontekście podjęta zostanie dyskusja wokół zasadniczego tu pytania, czy liberalizacja stanowi właściwą odpowiedź na obawy o stan bezpieczeństwa dostaw, po to, aby w końcowej części przedstawić wyłaniające się nowe uwarunkowania działania sektora gazu, które mogą w sposób zasadniczy zmienić dotychczasową relację między liberalizacją a bezpieczeństwem dostaw gazu.

Liberalizacja – bezpieczeństwo dostaw – polityka energetyczna: perspektywa historyczna

W ostatnich czterech dekadach obserwujemy bardzo wyraźną zmianę paradygmatów w zakresie polityki energetycznej w odniesieniu do sieciowych sektorów energetycznych, w tym przede wszystkim sektorów energii elektrycznej i gazu². Pierwsza zmiana paradygmatu nastąpiła z chwilą rozpoczęcia liberalizacji tych sektorów, która w istocie oznaczała odstępianie od obowiązującego wcześniej założenia, że szeroko rozumiana energetyka ze względu na różne uwarunkowania po stronie podażowej i popytowej jest zbyt ważnym sektorem, aby jego funkcjonowanie oprzeć na mechanizmach rynków konkurencyjnych. Stąd też obowiązującym do czasów rozpoczęcia liberalizacji, zwłaszcza sektora elektroenergetycznego i sektora gazu, standardem w zakresie systemowych rozwiązań w tych sektorach była daleko posunięta kontrola państwa nad działającymi tu, najczęściej w pozycji statutowego monopolu, przedsiębiorstwami. Często zresztą dla wzmocnienia skuteczności tej kontroli, a także podkreślenia strategicznego, a zatem i politycznego, charakteru, jaki przypisywano tym sektorom, przeprowadzano nacjonalizację działających w tych sektorach przedsiębiorstw.

Przypadające na lata 70. XX wieku w przypadku USA, a na lata 80. i początek lat 90. w Wielkiej Brytanii rozpoczęcie liberalizacji w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego i sektora gazu, oznaczało więc odejście od założenia, że ze względu na ich strategiczny charakter nie mogą one podlegać regulującej roli rynków konkurencyjnych. Nie wchodząc w szczegóły, u podstaw koncepcji liberalizacji tych sektorów, którą streścić można w 4 hasłach – deregulacja, reregulacja, restrukturyzacja i prywatyzacja leżały dwa, nie zawsze zresztą w sposób *explicite* wyrażane, założenia.

Po pierwsze, że liberalizacja wymusi nie tylko zasadniczą poprawę bieżącej efektywności kosztowej – co było, w okresie rozpoczynania liberalizacji, podstawowym uzasadnieniem dla potrzeby jej wprowadzenia – ale także

² Szerzej o tym w języku polskim np. w [Szablewski, 2010a i b].

pozwole na zoptymalizowanie kosztów niezbędnych do zapewnienia długookresowego bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i gazu³. W tym drugim przypadku, który zresztą rzadko był podnoszony przez promotorów liberalizacji, chodziło o przekonanie, że uruchomione, w wyniku jej wprowadzenia, konkurencyjne, a także regulowane w sposób quasi rynkowy⁴, rynki energii elektrycznej i gazu, będą zdolne do generowania, tylko niezbędnych – z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw – bodźców inwestycyjnych umożliwiających rozbudowę potencjału wytwórczego i sieciowego. Innymi słowy, chodziło tu o wyeliminowanie, istniejącego w tradycyjnym modelu funkcjonowania sektorów energetycznych, mechanizmu skłaniającego przedsiębiorstwa regulowane do nadmiernych, a formalnie uzasadnianych względami zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, inwestycji⁵, na rzecz zorientowania uwagi przedsiębiorstw na maksymalnym wykorzystaniu istniejącego potencjału wytwórczo-sieciowego, określanym w literaturze jako tzw. *assets sweating*.

Po drugie, równie rzadko eksponowaną konsekwencją liberalizacji było reformułowanie priorytetów polityki energetycznej. O ile wcześniej priorytetem tym było bezpieczeństwo dostaw, o tyle zgoda na liberalizację oznaczała, że wraz z jej postępowaniem, czyli osiąganiem dojrzałości przez oba rodzaje rynków energii elektrycznej i gazu, stan bezpieczeństwa dostaw przestanie być funkcją działań państwa, a stanie się funkcją stopnia ich konkurencyjności i quasi konkurencyjności. Zdejmowanie z agendy polityki energetycznej priorytetu bezpieczeństwa dostaw nie oznaczało jednak zaniku potrzeby prowadzenia przez państwo takiej polityki, przynajmniej do czasu osiągnięcia przez oba rodzaje rynków stanu dojrzałości. Promotorzy liberalizacji zdawali sobie bowiem sprawę, że ze względu na specyfikę sieciowych sektorów energetycznych, wprowadzenie mechanizmów rynkowych wymagać będzie stałego, aktywnego, wielostronnego zaangażowania się państwa w ten proces, co oznaczało, że priorytet bezpieczeństwa dostaw zastąpiony został priorytetem wspierania, czy wręcz wymuszania reform rynkowych. Potwierdziły to zresztą doświadczenia związane z wprowadzaniem libe-

³ Jak podkreślał Stern, na bardzo ogólnym poziomie koncepcja liberalizacji przeciwstawiana była tradycyjnemu mechanizmowi funkcjonowania sektorów gazu w sposób przypisujący jej pierwszej priorytet redukcji kosztów, zaś temu drugiemu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, co jego zdaniem nie oznaczało, że poprawa efektywności mogłaby skutkować pogorszeniem bezpieczeństwa dostaw, a jedynie to, że rynki konkurencyjne gazu będą „...oferować akceptowalne (przez odbiorców) i efektywne poziomy bezpieczeństwa dostaw po znacznie niższym koszcie niż w przypadku tradycyjnego mechanizmu” – por. [Stern, 2002, s. 26].

⁴ Chodzi tu o ten element liberalizacji, który dotyczy zastępowania regulacji kosztowej regulacją opartą na bodźcach, imitujących sposób działania rynku konkurencyjnego – szerzej o tym w: [Szablewski, 2003, rozdz. 4].

⁵ Mechanizm ten jest już od dawna dobrze znany w literaturze w poświęconej regulacji monopolu naturalnego jako efekt A-J. Za tym określeniem kryje się opisana już w 1962 roku przez dwóch autorów amerykańskich – Averch i Johnston – tendencja do nadmiernych inwestycji, która wynikała z tradycyjnego, kosztowego mechanizmu regulacji, działającego w USA w wersji regulacji opartej na kontroli stopy zwrotu (tzw. *rate of return regulation*). Istnienie tej tendencji stało się zresztą jednym z ważnych argumentów w krytyce tradycyjnego modelu funkcjonowania sektorów sieciowych – patrz szerzej o tym w języku polskim [Szablewski, 2003, s. 66].

ralizacji, które wskazywały, że brak takiego zaangażowania z reguły skutkowało niewielkimi postępami w rynkowej transformacji krajowych sektorów.

Z tym podejściem do kwestii wpływu liberalizacji na politykę energetyczną wiązał się jeszcze jeden ważny aspekt. Priorytet dla liberalizacji oznaczał, że polityka energetyczna koncentrować się miała na tworzeniu ram prawno – instytucjonalnych, których istnienie jest niezbędne dla uruchomienia procesu powstawania rynkowych mechanizmów. W tym wyrażała się zresztą specyfika sektorów sieciowych manifestowana głównie przez istnienie monopolu naturalnego w obrębie działalności sieciowej. Oznaczało to bowiem, że ich urynkwienie nie jest możliwe przez prostą deregulację, ale wymaga tworzenia ram regulacyjnych, zarówno dla rynków konkurencyjnych, a tym bardziej dla rynków sieciowych, oraz nieznaną wcześniej w zdecydowanej większości krajów instytucji apolitycznego organu regulacyjnego – organ ten miał realizować dwa główne zadania, a mianowicie promować konkurencję tam, gdzie ze względu na brak monopolu naturalnego, jest ona możliwa oraz wprowadzać tzw. regulację bodźcową w odniesieniu do działalności sieciowej, która w sektorach energetycznych ciągle jeszcze ma charakter monopolu naturalnego.

Tak rozumiana polityka energetyczna oznaczała więc, że wraz z umacnianiem się nowego systemu regulacji oraz osiągnięciem stanu dojrzałości przez mechanizmy rynkowej konkurencji będzie ona coraz bardziej tracić atrybuty działania czysto politycznego, co w praktyce oznaczać miało stopniowe redukcowanie polityki do technicznie rozumianych działań regulacyjnych skupionych na podnoszeniu sprawności działania nowych mechanizmów wymuszających proefektywnościowe zachowania, działających na konkurencyjnych i bodźcowo regulowanych rynkach energii elektrycznej i gazu, przedsiębiorstw. Przekonanie o wystąpieniu tego swoistego procesu depolityzacji polityki energetycznej najpełniej wyrażone zostało już w 1982 roku przez ministra odpowiedzialnego za brytyjski sektor energetyczny⁶. Co więcej, najbardziej zdeklarowani wówczas zwolennicy liberalizacji uważali, że w bardziej odległej perspektywie czasowej, w wyniku postępu technologicznego usuwającego podstawy monopolu naturalnego, sektory te utracą przypisywaną im cechę specyficzności, co oznaczać będzie zanik potrzeby wpływu czynnika publicznego na te sektory, nawet w formie technicznie rozumianych działań regulacyjnych⁷.

⁶ Wyrażając pogląd o roli rządu w odniesieniu do tego sektora powiedział on: „Nie uważam, aby zadaniem rządu było podejmowanie prób planowania przyszłego kształtu sektora wytwarzania i dostarczania energii. Zadaniem rządu nie jest nawet bilansowanie podaży i popytu na energię. Naszym celem jest raczej ustanowienie odpowiednich ram (*framework*), które zapewnią działanie rynku energetycznego w sposób minimalizujący zakłócenia, tak aby energia była wytwarzana i zużywana w sposób efektywny. Cytowane za: [Helm, 2002, s. 7].

⁷ Często przywołuje się tu stwierdzenie pierwszego regulatora brytyjskiego sektora elektroenergetycznego i w zasadzie twórcę koncepcji pierwszej prywatyzacji i reregulacji sektora sieciowego (sektora telekomunikacyjnego) Littlechilda. Według niego bowiem typ regulacji bodźcowej, który rekomendował stanowi tylko niedoskonały instrument zapobiegający najbardziej jaskrawych przejawów wykorzystywania pozycji monopolu naturalnego na szkodę odbiorców nie zaś jako „...substytut konkurencji. To jest instrument, który trzeba stosować tylko do momentu, kiedy pojawi się konkurencja”. Cytowane za: [Foster, 1992, s. 186].

Trzeba tu jeszcze raz podkreślić, że przedstawione tu poglądy na związek między liberalizacją rynków energii elektrycznej i gazu a bezpieczeństwem dostaw i wynikające stąd konsekwencje dla roli polityki energetycznej⁸ nie stanowiły, aż do początku XXI wieku znaczącego przedmiotu rozważań. Główna bowiem uwaga środowisk ekonomistów akademickich oraz eksperckich skoncentrowana była na kwestiach przesłanek oraz przebiegu procesów liberalizacji, a zwłaszcza przeszkód, na jakie on natrafiał w poszczególnych krajach oraz środków, jakie w związku z tym należało podjąć w ramach polityki energetycznej i regulacyjnej, aby procesy te zintensyfikować. Na dominację tego rodzaju podejścia do kwestii liberalizacji sektorów energetycznych w krajach wysoko rozwiniętych wpłynął niewątpliwie fakt, że sektory te wchodziły w fazę liberalizacji nie tylko z wysokim poziomem nieefektywności kosztowej w przedsiębiorstwach, ale także ze znaczącymi nadwyżkami potencjału wytwórczo-sieciowego oraz w sytuacji gdy światowe rynki surowców energetycznych były rynkami odbiorców, o czym świadczyły zwłaszcza bardzo niskie ceny ropy i powiązane z nimi ceny gazu.

A zatem, ze względu na taki układ uwarunkowań, za najważniejsze zadanie uznano zdecydowaną poprawę, poprzez uruchomienie nieznanych tu wcześniej mechanizmów rynkowych, efektywności kosztowej przedsiębiorstw. Towarzyszyło temu wyraźne odsunięcie na plan dalszy pytania, czy w warunkach wymuszonej mechanizmami konkurencyjnych i bodźcowo regulowanych rynków energii elektrycznej koncentracji uwagi przedsiębiorstw na minimalizacji kosztów bieżących, nie nastąpi osłabienie bodźców inwestycyjnych i w ślad za tym spowolnienie procesów modernizacji i rozbudowy potencjału wytwórczego w stopniu zagrażającym bezpieczeństwu dostaw, a także, czy liberalizacja sektorów energetycznych w krajach wysokorozwiniętych nie osłabi ich siły rynkowej w stosunku do krajów posiadających strategiczne dla tych sektorów surowce energetyczne, w tym przede wszystkim gaz.

W kategoriach teorii ekonomii za takim podejściem do kwestii liberalizacji sektorów energetycznych i polityki energetycznej kryło się przeświadczenie, że dokonujące się – w wyniku postępu technologicznego – kurczenie zakresu występowania monopolu naturalnego oznacza sukcesywne zmniejszanie się stopnia niesprawności rynków energetycznych (*market failure*), rozumianej jako ich niezdolność do osiągnięcia w trybie rynkowym ekonomicznie efektywnych rozwiązań. Łączenie niesprawności tych rynków tylko z istnieniem monopolu naturalnego pozwalało więc twierdzić, że w sektorach tych coraz bardziej rozszerzać się będzie przestrzeń do działania mechanizmów rynkowych, a w ślad za tym zanikać będzie potrzeba ingerencji czynnika publicznego. Stanowiło to, zdaniem promotorów liberalizacji, znaczący przełom w teorii ekonomii, jeśli więc uwzględnić, że przez długi okres pogląd o potrzebie zastępującej mechanizmy rynkowe regulacji publicznej sektorów sieciowych stanowił niekwestionowany element tej teorii i wynikającego z niej uzasadnienie do jednego z najstarszych rodzajów interwencjonizmu państwowego w obszarze gospodarki.

⁸ W odniesieniu do gazu zakładane implikacje liberalizacji w formie zanikającej roli polityki energetycznej, jeśli chodzi o zachowanie bezpieczeństwa dostaw przedstawia Umbach [2010, s. 1240].

Warto wreszcie dodać, że w tej perspektywie analitycznej procesom liberalizacji przypisywano cechę trwałości. Wynikać to miało z charakteru przesłanek które zadecydowały o uruchomieniu tych procesów oraz przemawiały za rozszerzeniem ich zakresu i tempa⁹. Stanowiło to zresztą odpowiedź na pojawiające się już wówczas, a narastające później, dwojakiego rodzaju wątpliwości wobec tego stanowiska¹⁰. Pierwsza z nich dotyczyła przekonania, że rozpoczęcie liberalizacji energetycznych sektorów sieciowych było nie tylko wynikiem szerszego – choć nie mającego uzasadnienia w postaci znaczącego przełomu teoretycznego – procesu przesuwania się *mainstreamu* myśli ekonomicznej w stronę poglądów generalnie niechętnych interwencjonizmowi państwa, ale także, że mieszczące się w *mainstreamie* poglądy zaczęły również podzielać przywódcy polityczni, krajów, w których rozpoczęły się te reformy, czyli Reagan oraz Thatcher. Istotą tych poglądów było założenie, że nawet jeśli mamy do czynienia z występowaniem realnych przejawów niesprawności rynku, to proponowany dotąd sposób ich korygowania pociąga za sobą powstanie jeszcze większego kosztu ekonomicznego wywołanego istnieniem niesprawności każdego rodzaju interwencji władzy (*government failure*). Drugą wątpliwość wiązała się z przekonaniem, że koncepcja liberalizacji tych sektorów opierała się na fałszywym założeniu, że uda się również i tutaj uzyskać sukces, jaki wcześniej stał się udziałem innych niesieciowych sektorów gospodarki amerykańskiej, w których przeprowadzono podobny typ reform rynkowych.

Trzeba przyznać, że do końca lat 90. XX wieku poglądy krytyczne wobec liberalizacji zepchnięte zostały na margines, choć z drugiej strony należy odnotować, że po pierwsze, w sferze realnej postęp liberalizacji w poszczególnych krajach UE był bardzo nierówny, zwłaszcza w odniesieniu do sektora gazu oraz po drugie, nawet w krajach, które tak jak Wielka Brytania, która na gruncie europejskim była liderem przemian rynkowych, zaś jej doświadczenia stanowiły inspirację dla Komisji Europejskiej w jej działaniach na rzecz stworzenia jednolitych, konkurencyjnych rynków energii elektrycznej i gazu, nie brakowało przykładów głębokiej interwencji rządu¹¹, a także wyraźnego odchodzenia od niektórych przynajmniej elementów wyjściowej koncepcji. Sytuacja pod tym względem zaczęła się wyraźnie zmieniać od początku pierwszej dekady XXI wieku. W raczej monolitycznym dotąd podejściu do liberalizacji zaczęły pojawiać się poważne rysy i dotyczyło to równocześnie sektora elektroenergetycz-

⁹ Tezę taką formułował i uzasadniał także autor tego artykułu, ale opatrzył ją zastrzeżeniem, że „...rozwój nowych mechanizmów rynkowych nie wyklucza stosowania w niezbędnym zakresie rozwiązań gwarantujących realizowanie ważnych interesów państwa (np. bezpieczeństwa energetycznego...”. Por. [Szablewski, 2003, s. 13].

¹⁰ Niewątpliwie do najbardziej zaangażowanych z tego punktu widzenia krytyków liberalizacji w obu sektorach energetycznych należał Stiglitz [2006, rozdz. 4 i 10].

¹¹ Najbardziej skrajnym przykładem było nałożenie w 1997 roku czasowego moratorium na budowę nowych elektrowni gazowych (zniesiono je w 2000 roku), za którym kryła się dążenie do obrony, zagrożonego spadkiem popytu na węgiel, brytyjskiego sektora wydobywania węgla kamiennego. Patrz szerzej o tym w: [Szablewski, 2003, s. 130-131].

nego i sektora gazu. W obu przypadkach wspólnym mianownikiem był wzrost obaw o skutki liberalizacji dla stanu bezpieczeństwa dostaw.

Obawy te miały swoje źródło zarówno w sferze realnej, jak i w odniesieniu do fundamentalnych założeń, na których opierała się koncepcja liberalizacji tych sektorów. W odniesieniu do sektora elektroenergetycznego chodziło o szereg poważnych zakłóceń w jego funkcjonowaniu – takich jak kryzys kalifornijski, szereg awarii o charakterze *blackoutu* po obu stronach Atlantyku, upadek Enronu, czy też zagrażający bankructwem stan British Energy. Nawet jeśli nie wiązano tych zakłóceń bezpośrednio z liberalizacją, to jednak fakt ich wystąpienia w krajach przeprowadzających reformy rynkowe wskazywał na potrzebę głębszej refleksji nad dotychczasowymi doświadczeniami w zakresie wprowadzania i funkcjonowania nowych mechanizmów rynkowych i regulacyjnych. Na plan pierwszy tym razem wysunęło się bowiem pytanie o zdolność tych mechanizmów do mobilizowania inwestycji w stopniu wystarczającym do niezbędnej z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej modernizacji i rozbudowy potencjału wytwórczo-sieciowego, za którym kryły się coraz mocniej podnoszone wątpliwości, czy wyjściowa koncepcja liberalizacji w sposób właściwy uwzględnia różne aspekty specyfiki energetycznych sektorów sieciowych. Niewątpliwą inspiracją do podjęcia tego pytania był fakt, że we wszystkich krajach, w których do obu tych sektorów energetycznych wprowadzono mechanizmy rynkowe, odnotowano wyraźne zwolnienie, czy wręcz brak inwestycji.

Chociaż w odniesieniu do sektora gazu problem zdolności inwestycyjnej nowych mechanizmów zaczął także budzić niemięjsze zainteresowanie, to problem ten rozpatrywany był w kontekście, słabo jeszcze wówczas odczuwanego w sektorze elektroenergetycznym większości krajów, problemu rosnącego uzależnienia bezpieczeństwa dostaw gazu od stopnia pewności jego pozyskania w drodze importu. Oznaczało to bowiem, że problemu bezpieczeństwa dostaw gazu nie można rozpatrywać tylko w płaszczyźnie sprawności funkcjonowania wewnętrznych mechanizmów rynkowych, ale także ich zdolności do radzenia sobie z zagrożeniami powstającymi poza granicami kraju, które często miały przecież wymiar polityczny, o czym dalej. Ponadto takie usytuowanie problemu związku między liberalizacją a bezpieczeństwem dostaw mogło wskazywać na konieczność postawienia pytania, czy właśnie względy bezpieczeństwa dostaw nie były ważnym czynnikiem powodującym powstanie wyraźnej dysproporcji między tempem liberalizacji sektora elektroenergetycznego, a zdecydowanie wolniejszym tempem tych reform w sektorze gazu.

Dysproporcja ta jest najbardziej widoczna w przypadku Unii Europejskiej, zwłaszcza jeśli uwzględnić fakt, że poczynając od 1996 (przyjęcie pierwszej dyrektywy liberalizacyjnej w sektorze elektroenergetycznym) i 1998 (przyjęcie analogicznej dyrektywy w odniesieniu do sektora gazu), Komisja czyniła przecież podobne wysiłki na rzecz liberalizacji obu sektorów¹². Za postawieniem tego

¹² Na fakt tej dysproporcji wielokrotnie zwracano uwagę w regularnie publikowanych dokumentach oceniających przebieg liberalizacji w obu sektorach energetycznych.

pytania przemawia jeszcze jeden argument. U jego podstaw leży konstatacja, że liberalizacja rynków gazu została zapoczątkowana i poszła najdalej w USA i Wielkiej Brytanii, a więc w krajach, które posiadały samowystarczalność w zakresie dostaw gazu. Perspektywa natomiast utraty tej samowystarczalności obudziła, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, obawy co zdolności sprawnych dotąd rynków gazu do sprostania wyzwaniom wynikającym z wyczerpywaniem się krajowych zasobów gazu. Źródłem tych obaw był fakt bardzo dużego udziału elektroenergetyki opartej na gazie, co oznaczało, że wysoki poziom popytu wewnętrznego na gaz miał charakter trwały, zaś problem bezpieczeństwa jego dostaw implikował także obawy o stan pewności dostaw energii elektrycznej. Warto zatem nieco szerzej odnieść się do kwestii bezpieczeństwa dostaw gazu i wynikających stąd wniosków, co do stopnia i zakresu liberalizacji tego sektora, a także roli polityki energetycznej.

Pojęcie bezpieczeństwa w odniesieniu do sektora gazu

Bezpieczeństwo dostaw gazu stanowi element szerszego pojęcia jakim jest bezpieczeństwo energetyczne. Nie wchodząc tutaj w bardzo obszerny i posiadający już znaczącą bibliografię, także i w literaturze krajowej, dorobek w zakresie analizy obu pojęć i sposobów mierzenia stopnia bezpieczeństwa, na użytek tego artykułu można przyjąć za Yerginem [2006, s. 2] najprostszą definicję tego pojęcia, jako stan, w którym zapewnione są dostawy energii pierwotnej (paliwa) i przetworzonej (np. energia elektryczna) po akceptowalnych cenach. Definicję tę w odniesieniu do gazu rozwija Luciani [2004, s. 2]. Według niego stan bezpieczeństwa dostaw to stan, w którym a) zapewnione są nieprzerwane dostawy gazu do tych wszystkich odbiorców, do których dostawy gazu nie mogą być przerwane (*non-interruptible*) oraz b) ceny dostarczanego gazu kształtują się na poziomie akceptowalnym. W tym rozumieniu bezpieczeństwa energetycznego i bezpieczeństwa dostaw gazu na uwagę zasługują dwie kwestie.

Po pierwsze, to ujęcie reprezentuje punkt widzenia krajów gospodarczo rozwiniętych, dla których dostęp do surowców energetycznych i energii przetworzonej ma strategiczny wymiar z uwagi na fundamentalne znaczenie, jakie mają one dla gospodarek tych krajów oraz społeczeństw. A przecież problem bezpieczeństwa funkcjonuje również i w odniesieniu do krajów, które są dysponentami i eksporterami, zwłaszcza surowców energetycznych, dla których równie istotne znaczenie może mieć bezpieczeństwo popytu (*security of demand*)¹³. I analogicznie jak w przypadku *security of supply*, dla nich znaczenie ma pewność zbytu paliw, jeśli chodzi o rozmiar zbytu i cenę, po jakiej surowce te są sprzedawane. Waga tego aspektu bezpieczeństwa wynika stąd, że często

¹³ Na potrzebę patrzenia na bezpieczeństwo energetyczne jako pojęcia, które ma dwie równoważne strony, często zwracają uwagę kraje eksportujące surowce energetyczne podkreślając, że wynikają stąd istotne, a nie zawsze właściwie dostrzegane implikacje, co może utrudniać zrozumienie działań podejmowanych przez te kraje na rzecz wzmocnienia ich bezpieczeństwa popytu. – por. np. [Midkhatovitch Ynenikeeff 2006, s. 4].

przychody eksporterów stanowią ważną, a czasami najważniejszą część ich krajowych budżetów.

Po drugie, z faktu, że w obu aspektach bezpieczeństwo chodzi nie tylko o fizyczny dostęp do zasobów, ale także o cenę, po jakiej są one dostępne/sprzedawane wynika istnienie ważnej, a nie zawsze dostrzeganej w dostatecznym stopniu, zwłaszcza z perspektywy strony popytowej, współzależności między bezpieczeństwem dostaw i bezpieczeństwem popytu. Z uwagi na strategiczne znaczenie energii dla krajów wysokorozwiniętych, znacząca fluktuacja cen energii, a zwłaszcza jej gwałtowny wzrost jest źródłem poważnych zakłóceń i zagrożeń o wymiarze gospodarczym i społecznym, a w efekcie także politycznym. Z kolei brak poczucia bezpieczeństwa popytu, w kategoriach jego rozmiaru, ale i poziomu cen uzyskiwanych w eksporcie surowców energetycznych, rodzić może groźne z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw skutki. Jeśli bowiem kraje eksportujące nie mają pewności, co do osiągnięcia odpowiednio wysokich cen, mogą one ograniczać niezbędne dla utrzymania lub wzrostu wydobywania inwestycje, co w dłuższej perspektywie czasowej oznaczać będzie narastanie zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa dostaw. A zatem współzależność ta może rodzić konflikt między podejmowanymi przez dostawców i odbiorców działaniami mającymi na celu poprawę ich bezpieczeństwa, który skutkować może, odwrotnym od zamierzonego, efektem wyrażającym się rozwieraniem w niedalekiej przyszłości luki między podażą i popytem (por. [Cohen i inni, 2011, s. 4868]).

W kontekście tego rozróżnienia łatwo jest rozumieć, dlaczego w odniesieniu do szeroko rozumianej energii, tak często podkreślano w przeszłości, że nie można ją traktować tylko w kategoriach ekonomicznych, ale także politycznych. Jeśli bowiem rozumieć politykę jako dążenie do uzyskania siły niezbędnej do wpływania na dystrybucję dóbr na korzyść konkretnych grup społecznych (por. [Fermann, s. 10]) i jeśli dobra te, tak jak jest w przypadku surowców energetycznych, miały tak zasadnicze znaczenie dla rozwoju i funkcjonowania gospodarek i społeczeństw po II wojnie światowej, to nierozdzielność obu tych wymiarów, a zatem i konieczność prowadzenia przez państwo określonej polityki energetycznej była oczywistym i niekwestionowanym aksjomatem w podejściu do modelu funkcjonowania energetyki, w tym zwłaszcza problemu bezpieczeństwa energetycznego. W podejściu tym więc uznawano, że bezpieczeństwo energetyczne jest zbyt ważne, aby jego zapewnienie pozostawić wyłącznie siłom rynkowym.

Z tej więc perspektywy rozpoczęcie liberalizacji w krajach uzależnionych od dostaw energii i związane z nią nadzieje, że wraz z utrwaleniem się mechanizmów rynkowych, słabnąć będzie znaczenie politycznego wymiaru energii, a wraz z tym znaczenie potrzeby prowadzenia przez państwo polityki energetycznej stanowiło w istocie – jak określił to Helm [2003, s. 2] – postawienie tradycyjnego modelu „na głowie”. Oznaczało ono bowiem, przynajmniej w dłuższej perspektywie czasowej, pozbawienie energii elektrycznej i gazu ich politycznego wymiaru. Kryło się za tym przekonanie – [Fermann, s. 10] – że po pierwsze, zasoby, zwłaszcza surowców energetycznych, należy traktować

podobnie jak zasoby innych dóbr oraz po drugie, że tak jak w przypadku innych dóbr, mechanizmy rynkowe nie tylko zapewnią ich dostateczną podaż, bez względu na źródło ich pochodzenia, ale także, ich efektywne użytkowanie i akceptowalny poziom cen.

Przesłanki wzrostu obaw o stan bezpieczeństwa dostaw

Jeśli szukać przyczyn powrotu od początku pierwszej dekady XXI wieku obaw o stan bezpieczeństwa dostaw gazu, które zarazem stały się inspiracją dla postawienia pytania, czy i w jakim stopniu stymulowana inicjatywami Komisji Europejskiej liberalizacja rynku gazu, stanowi właściwą odpowiedź na postrzegane tu zagrożenia, warto najpierw odnotować dwie istotne w tym zakresie różnice w stosunku do sektora elektroenergetycznego. Po pierwsze, w przeciwieństwie bowiem do sektora elektroenergetycznego (w którym wystąpiły odnotowane wyżej zakłócenia), a jeszcze wcześniej sektora ropy naftowej (kryzys naftowy z 1993 roku), wzrost zainteresowania problematyką bezpieczeństwa dostaw gazu nie był związany, z żadnymi, na tyle poważnymi zdarzeniami w formie przerwania lub poważnego zagrożenia przerwaniem dostaw, aby mogły one stać się bezpośrednim powodem obaw o stan ich bezpieczeństwa¹⁴.

Po drugie, o ile w przypadku dostaw energii elektrycznej, stan bezpieczeństwa postrzegany był – do czasu rozwoju podsektora jej wytwarzania w oparciu o gaz – jako funkcja uwarunkowań wewnętrznych¹⁵, o tyle w przypadku dostaw gazu, stan bezpieczeństwa dostaw rozważany był głównie w kategoriach stopnia uzależnienia się od jego importu. Źródłem zaniepokojenia nie był – co oczywiste – sam fakt zależności importowej, ale tak, jak w przypadku ropy naftowej, czynnik lokalizacyjny, a także czynnik technologiczny – do czasu rozwoju i upowszechnienia technologii gazu płynnego (LNG). W tym pierwszym przypadku chodziło o geografie lokalizacji głównych zasobów gazu, z której wynikał duży stopień zależności importerów od nielicznej grupy krajów eksporterów. W tym drugim natomiast źródłem zaniepokojenia był sieciowy charakter powiązań dostawców i odbiorców gazu, co oznaczało, że nie mógł wykształcić się światowy rynek gazu, który zwiększałby elastyczność strony podaźowej i popytowej i w ten sposób poprawiał stan bezpieczeństwa, tak jak stało się to w przypadku ropy naftowej, dzięki możliwości jej transportu drogą morską.

Zrozumienie więc powodów nasilających się, zwłaszcza w Unii Europejskiej, obaw o stan bezpieczeństwa dostaw gazu wymaga zwrócenia uwagi na dwie nowe okoliczności, które pojawiły się na początku XXI wieku. Pierwsza z nich

¹⁴ Nie znaczy to jednak, że wcześniej nie odnotowano żadnych zakłóceń w dostawach gazu. Podaną przez Sterna listę tego rodzaju przypadków, które wystąpiły w okresie 1980-2001, opatruje on jednak uwagą, że miały one tylko charakter incydentów – por. [Stern, 2002, s. 16].

¹⁵ Z uwagi na brak zagrożeń o charakterze geopolitycznym związanych z funkcjonowaniem światowego rynku węgla i rudy uranowej, stanowiących podstawowe paliwa dla tego podsektora wytwarzania energii elektrycznej.

miała charakter polityczny, druga zaś dotyczyła narastającej świadomości szybkiego wzrostu uzależnienia UE od importu gazu, zwłaszcza z Rosji. W pierwszym przypadku chodziło o zasadniczą zmianę uwarunkowań politycznych, która oznaczała koniec nadziei związanych z zapoczątkowanym w 1989 roku procesem transformacji ustrojowej w Europie Wschodniej, w tym zwłaszcza upadkiem ZSSR, a więc kraju, który był największym eksporterem gazu na rynki krajów europejskich. Nadzieje te były oparte na przekonaniu, że skoro w czasach istnienia ZSSR i trwającej wówczas zimnej wojny nie doszło do, mającego poważny charakter, jeśli chodzi o skalę i czas trwania, przerwania dostaw gazu z tego kraju, to tym bardziej wydawało się to niemożliwe po upadku reżimu komunistycznego w tym kraju.

Co więcej, zakładano, że upadek ZSSR zapoczątkuje w nowej Rosji proces demokratycznych przemian, które stworzą przesłanki nie tylko do zasadniczego zmniejszenia obaw związanych z uzależnieniem Europy od dostaw gazu z tego kraju, ale także uczynią z Rosji kluczowego gwaranta bezpieczeństwa dostaw gazu dla krajów europejskich. U podstaw tych założeń leżało przekonanie, że po pierwsze, polityka eksportu gazu rosyjskiego oparta będzie wyłącznie na zasadach komercyjnych oraz po drugie, że otwarcie sektora energetycznego na inwestycje zagraniczne stworzy trwałe warunki do wzrostu wydobycia gazu w Rosji, poprzez zagospodarowanie jej ogromnych zasobów, co wymagać będzie wielkich kapitałów i nowoczesnych technologii. Co więcej, w pierwszej dekadzie istnienia owej Rosji (czyli w ostatniej dekadzie XX wieku) rozwój wydarzeń politycznych w tym kraju zdawał się potwierdzać ten optymizm.

Należy wreszcie dodać, że – jak wskazują na przykład Tonjes i de Jong [2007, s. 10] – wyrażany w latach 90. optymizm, co do perspektyw trwałej poprawy bezpieczeństwa dostaw gazu, w związku z depolityzacją tego sektora, dotyczył nie tylko Rosji, ale także innych głównych eksporterów gazu, zwłaszcza z krajów bliskowschodnich. Sądzono, że postępowanie w procesach globalizacji rynków obejmie również rynki gazu, co oznaczać będzie, że kraje te zaczną dostrzegać korzyści związane z funkcjonowaniem konkurencyjnych rynków, a wraz z tym zwiększy się ich skłonność do otwierania własnych sektorów wydobycia gazu na inwestycje zagraniczne. Efektem tego miało być umacnianie się komercyjnego charakteru podażowej strony światowego rynku gazu i redukcja obaw, że kraje eksportujące gaz odmówią stosowania się do rynkowych zasad handlu nim.

Warto zauważyć, że tego rodzaju, optymistyczny z punktu widzenia krajów – importerów gazu, scenariusz rozwoju podażowej strony rynku gazu nazwany został później, w znanym studium dotyczącym perspektyw w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu – Van der Linde i inni [2004] – scenariuszem Rynków i Instytucji (*Markets and Institutions storyline*)¹⁶. Scenariuszowi temu przeciwstawiono inny, pesymistyczny, ale wówczas coraz bardziej prawdopodobny scenariusz – *Regions and Empires* – w którym założono pogłębianie się, opartych na ideologii, religii i politycznych interesach, podziałów w świecie, co implikować

¹⁶ Patrz także o tym scenariuszu w: [Correlje, van der Linde, 2006, s. 535-536].

miało zaostrzenie się po stronie popytowej rywalizacji na rynkach energetycznych i stopniowe pogarszanie się stanu bezpieczeństwa dostaw, zwłaszcza w Europie (por. [Correlje, van der Linde, 2006, s. 541-542]).

Ważnym uzupełnieniem tego drugiego scenariusza było nasilenie się tzw. nacjonalizmu surowcowego. Za pojęciem tym kryje się przejmowanie przez rządy krajów posiadających zasoby surowców bezpośredniej kontroli nad eksploatacją tych zasobów¹⁷. Najczęściej dotyczy to surowców energetycznych, w tym zwłaszcza ropy oraz gazu, i przyjmuje postać nacjonalizacji lub re-nacjonalizacji przedsiębiorstw wydobywczych¹⁸, a także, jak na przykład miało to miejsce w Rosji, wymuszania pod różnymi pretekstami wyzbywania się przez zagraniczne koncerny przeważających udziałów lub koncesji na eksploatację zasobów.

Powód, dla którego zrealizowanie się tego scenariusza wydawało się szczególnie groźne dla Europy, wynikał z drugiej okoliczności, która dotyczyła budzących coraz większe zaniepokojenie perspektyw zaspokojenia zapotrzebowania krajów UE na gaz. Według ówczesnych prognoz w najbliższych dekadach miało bowiem, z jednej strony szybko rosnąć zapotrzebowanie na gaz, z drugiej zaś strony szybko spadać wydobycie gazu na obszarze UE¹⁹. W pierwszym przypadku zakładano (por. [Stern, 2001, s. 1]), że do 2020 tempo wzrostu zużycia gazu w krajach UE będzie kształtować się na poziomie 2,8% i będzie najwyższe w stosunku do innych rodzajów energii, przewyższając o 2,8 razy średnie tempo wzrostu zużycia energii²⁰. Efektem tego miał być wzrost udziału zużycia gazu w całkowitym zużyciu energii pierwotnej z poziomu 23% w 2000 roku do 34% w 2030 (por. [World Energy..., 2002]). W drugim przypadku, przewidywany spadek wydobycia gazu w dwóch dotąd ważnych pod tym względem krajach członkowskich – Wielkiej Brytanii i Holandii – tylko w niewielkim stopniu kompensowany miał być rosnącym importem gazu z Norwegii, która postrzegana była jako równie bezpieczny dostawca gazu jak ww. kraje członkowskie. Uwzględniając te założenia, przy prognozowanym na rok 2020 zapotrzebowaniu Europy na gaz na poziomie 813 Gm³, tylko 194 Gm³ miało

¹⁷ Obszerne studium w zakresie tego problemu przygotowane zostało przez Ward [2009].

¹⁸ W odniesieniu do zasobów ropy i gazu obecnie aż 80% – podane za Kaczmarem [2010, s. 67], lub nawet 85% – por. [Umbach, 2010, s. 1332], tych zasobów znajduje się pod kontrolą państwowych przedsiębiorstw wydobywczych. Jak podaje *The Economist – Big Oil's...* [2011, s. 66] wśród przedsiębiorstw posiadających największe zasoby ropy i gazu pierwsze 10 miejsc zajmują państwowe przedsiębiorstwa, a dopiero na 11 miejscu znajduje się Exxon Mobile, który posiada mniej niż 10% zasobów, które są w dyspozycji każdego z dwóch największych przedsiębiorstw na liście. Aby uzmysłowić sobie skalę zmiany jaka w tym zakresie się warto pamiętać, że jeszcze w latach 60., 7 największych, zachodnich koncernów energetycznych (tzw. 7 siostr) posiadało dostęp do 85% rozpoznanych wówczas światowych zasobów ropy i gazu – por. [Umbach, 2010, s. 1232].

¹⁹ Pogląd ten prezentowany był w rozlicznych publikacjach – por. np. [Tonjes, De Jong, 2007], [Stern, 2002].

²⁰ W związku z oczekiwanym, szybkim wzrostem popytu na gaz zakładano, że będzie rósł jego udział w całkowitym zużyciu energii pierwotnej w UE z poziomu z 23% w 2000 roku do 34% w 2030 – por. [World Energy..., 2002].

pochodzić z wydobycia w krajach UE i dodatkowo 100 Gm³ z Norwegii (por. [Cayrade, 2004, s. 13]).

Wynikający z tych prognoz nieunikniony, szybki wzrost luki między popytem na gaz krajów członkowskich UE a podażą gazu pochodzącą z obszaru europejskiego, oznaczał, że dla zrównoważenia tego popytu równie szybko musiał rosnąć, postrzegany jako mniej bezpieczny, import gazu z krajów pozaeuropejskich. Według szacunków, podawanych przez Cayrade [2004, s. 3], a uwzględniających podane wyżej dane dotyczące wewnętrznego wydobycia oraz spodziewany import gazu z Norwegii, dostawy z importu musiały w 2020 roku osiągnąć poziom 525 Gm³, zaś jego przewidywana struktura wskazywała na zdecydowaną dominację dostaw z Rosji. Miałyby ona bowiem dostarczyć, za pośrednictwem systemu sieciowego aż 250 Gm³, a więc zdecydowanie więcej niż następni, pod względem skali importu, dostawcy z rejonu Afryki Północnej, którzy dostarczyć mieliby łącznie 135³ Gm, z tego 80 poprzez infrastrukturę sieciową, a 55 w formie LNG. W prognozach tych za ważny czynnik zwiększający bezpieczeństwo dostaw uznawano uruchomienie bezpośredniego dostępu do gazu z krajów Basenu Morza Kaspijskiego, poprzez infrastrukturę sieciową omijającą Rosję – import z tego kierunku miał zapewnić 80 Gm³.

Mimo wspomnianego wyżej dwustronnego charakteru zależności między eksporterami oraz importerami gazu dostarczanego poprzez infrastrukturę sieciową, spodziewany wzrost zależności od importu gazu, w tym zwłaszcza z Rosji gazu rodził obawy o stan bezpieczeństwa dostaw. Wynikała ona z tego z tego, że czynnik lokalizacyjny i geopolityczny mógł nadać tej zależności charakter asymetryczny, na niekorzyść importerów gazu. W przypadku pierwszego czynnika podstawowym zagrożeniem była możliwość utworzenia gazowego kartelu cenowego na wzór OPECu. Szczególne obawy importerów gazu budziło utworzenie w 2001 roku tzw. Forum Krajów Eksportujących Gas i ponawiane w późniejszych latach inicjatywy, aby Forum to z instytucji dialogu między eksporterami przekształcić w organizację, które mogłaby efektywnie wpływać na ceny gazu. Szczególna aktywność w tym zakresie wykazywała Rosja, która ponadto, podejmowała działania na rzecz zawiązania bliższej współpracy z Algierią – drugim pod względem wielkości eksportu gazu do Europy krajem – aby w ten sposób kontrolować jego ceny²¹.

O ile w pierwszym przypadku chodziło o zagrożenie bezpieczeństwa dostaw w wymiarze ekonomicznym (cenowym) – tzn. redystrybucji bogactwa – o tyle z innego typu zagrożeniami mamy do czynienia w przypadku czynnika geopolitycznego. Tutaj bowiem chodzi o wykorzystanie posiadania dominującej pozycji na rynku dostaw gazu jako rodzaj instrumentu do realizacji celów politycznych. Obawy takie wiązano przede wszystkim z Rosją, która zresztą nie ukrywała tego rodzaju intencji, jeśli chodzi o jej politykę w zakresie eks-

²¹ Kwestia ta w ciągu pierwszej dekady XXI wieku była często przedmiotem zainteresowania i obaw, przy czym wśród większości ekspertów dominowało przekonanie, że istnienie głębokiej rozbieżności interesów potencjalnych członków tego kartelu w zasadzie wyklucza możliwość jego powstania i skutecznego działania – por. np. [Finon, 2007].

portu surowców energetycznych. W przyjętej w 2003 roku rosyjskiej strategii energetycznej stwierdzono bowiem – podane za Honore i Stern [2007, s. 237] – że „...handel surowcami energetycznymi stanowi zasadniczy instrument, który Rosja posiada, aby budować polityczną potęgę oraz wzmacniać swoje wpływy na arenie międzynarodowej”, zaś w ogłoszonym w tym samym roku oświadczeniu rządu rosyjskiego stwierdzono, że „...jednym ze strategicznych celów rozwoju przemysłu gazowego jest zabezpieczenie politycznych interesów Rosji w Europie oraz w krajach sąsiednich”.

Nie wchodząc z braku miejsca w szczegółową analizę przebiegu dyskusji wokół obu pytań, warto podkreślić szerokie spectrum wyrażanych w związku z nimi poglądów, przy czym niewątpliwie ważnym czynnikiem, który odgrywał rolę w tym sporze była zróżnicowana ocena charakteru zależności w relacji Europa – Rosja. Innymi słowy chodziło o ocenę, w jakim stopniu rosnąca zależność Europy od importu gazu z Rosji stanowi realne zagrożenie dla bezpieczeństwa tych dostaw. Trzeba tu bowiem podkreślić, że w przeciwieństwie do kręgów politycznych, w kręgach eksperckich, zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa dostaw gazu dla Europy, a także w kręgach menedżerskich czołowych europejskich przedsiębiorstw tego sektora, istniało znacznie większe zrozumienie dla faktu, że nie można jej rozpatrywać w oderwaniu od kategorii bezpieczeństwa postrzeganej z perspektywy krajów eksporterów. O ile więc w tych pierwszych kręgach poczucie zagrożenia bezpieczeństwa dostaw postrzegano przede wszystkim w wymiarze zagrożenia geopolitycznego wiążanego z Rosją i stopień tego zagrożenia niepomniernie wzrósł w wyniku kryzysu gazowego ze stycznia i lutego 2006 roku²², o tyle wśród ekspertów ocena stanu bezpieczeństwa dostaw dla Europy, i w tym kontekście wydarzeń z 2006 roku, była bardziej zniuansowana, czy wręcz oparta na przekonaniu, że reakcja na te wydarzenia była przesadzona i odwracała uwagę od znacznie ważniejszych uwarunkowań tego bezpieczeństwa²³.

²² Świadczy o tym wiele poświęconych temu konferencji i wypowiedzi najbardziej znanych polityków – wiele z nich cytuje Stern [2006a, s. 12]. Patrz także: [Solana, 2006]. Zaniepokojenie rosnącym zagrożeniem geopolitycznym w przypadku dostaw gazu rosyjskiego na rynek europejski wyrażano także w USA – por. np. [Bielkin, 2008] oraz na forum NATO – por. [Garibaldi, 2008].

²³ Do reprezentantów takiego stanowiska zalicza się także jeden z najbardziej znanych w Europie, i cytowany już wcześniej w tym opracowaniu, ekspertów od rynku gazu Stern – por. np. [Stern, 2006b]. Autor ten przy innej okazji pogląd ten wspierał przywołując wyniki przeprowadzonej przez siebie ankiety wśród menedżerów czołowych, europejskich koncernów gazowych, które wskazywały, że dostawy gazu z kierunku rosyjskiego cechuje najwyższy stopień bezpieczeństwa. Co więcej, interpretując te wyniki sformułował opinię, że większość ankietowanych przez niego menedżerów nie podzielało wyrażanego powszechnie stanowiska o potrzebie pogłębionej dywersyfikacji, która zmniejszyłaby stopień zależności Europy od dostaw gazu rosyjskiego – por. [Stern, 2008, s. 4].

Czy liberalizacja stanowiła właściwą odpowiedź na rosnącą zależność od importu gazu?

Postawione tu pytanie widzieć należy w kontekście zarysowanej powyżej zmiany w zakresie uwarunkowań determinujących perspektywy rozwoju rynku gazu oraz wynikających z niej zagrożeń dla bezpieczeństwa dostaw. Liberalizacja pojawiła się bowiem w sytuacji, gdy – na skutek przekształcania się rynków surowców energetycznych w rynki nabywcy oraz nadziei, że kraje eksportujące te surowce będą coraz silniej uczestniczyć w procesach integracji ekonomicznej, opartej na swobodnym, regulowanym przez bodźce rynkowe, przepływie dóbr i kapitałów – obawy o bezpieczeństwo dostaw zostały zepchnięte na plan dalszy, zaś problemem zasadniczym stała się poprawa efektywności gospodarowania zasobami energetycznymi. Powrót tego rodzaju obaw i ich narastanie, zwłaszcza po 2006 roku, w którym wystąpiły pierwsze poważne zakłócenia w dostawach gazu rosyjskiego dla Europy, rodziły więc wątpliwości, co do zasadności realizowanego pod auspicjami i presją Komisji Europejskiej projektu liberalizacji sektora gazowego, zwłaszcza jeśli uwzględnić, że wątpliwości te wzmacniane były coraz intensywniej prowadzonymi badaniami nad implikacjami liberalizacji, które wykraczały poza kwestie bieżącej efektywności, stanowiące główny przedmiot zainteresowania w latach 90.

Chodziło tu w istocie o dwa pytania. Po pierwsze, czy w sytuacji, gdy kraje eksportujące gaz nie tylko nie zamierzają podjąć podobnych reform, ale wręcz z niechęcią odnoszą się do realizowanej w Europie koncepcji liberalizacji, fakt jednostronnej liberalizacji nie będzie miał negatywnych konsekwencji, jeśli chodzi o bezpieczeństwo dostaw gazu oraz po drugie, czy biorąc pod uwagę specyficzne uwarunkowania rozwoju sektorów gazu, słuszna była wdrażana przez Komisję, a oparta na wypracowanym w Wielkiej Brytanii modelu transformacji rynkowej sieciowych sektorów energetycznych, strategia liberalizacji? Niewątpliwie kryjące się za tymi pytaniami wątpliwości pogłębiane były przez dodatkową, wspomnianą już wcześniej, okoliczność. Chodziło o narastający proces kontestowania reform rynkowych w brytyjskim sektorze gazu, związany także z faktem, że wyczerpywanie się złóż gazu na Morzu Północnym i nieuniknione, w związku dużym popytem wewnętrznym, szybkie uzależnianie się Wielkiej Brytanii od importu gazu, tworzy nową sytuację, która wymaga krytycznego przeglądu i co najmniej korekty, jeśli nie odwrotu od programu liberalizacji tego sektora²⁴.

²⁴ Niewątpliwie problem oceny doświadczeń brytyjskich, zwłaszcza w kontekście pytania o implikacje liberalizacji dla bezpieczeństwa dostaw w sytuacji rosnącej zależności Wielkiej Brytanii od importu zasługuje na odrębną analizę. Obok krańcowo krytycznych wobec liberalizacji poglądów – por. [Wright, 2005] – a także poglądów wyrażających poważne obawy, które prezentowane były przez poważne media, takie jak *The Economist*, a które wcześniej wielokrotnie wspierały wysiłki na rzecz liberalizacji sektorów energetycznych – por. np. [Flaring..., 2008, s. 40] – były również bardziej zrównoważone poglądy, w których krytycyzm wobec liberalizacji ograniczał się jedynie do pewnych aspektów, jak na przykład, twierdzenia o niezdolności mechanizmów rynkowych do dostatecznego wspierania procesu przechodzenia do niskoemisyjnej gospodarki (*low carbon economy*) – por. [Elkins, 2010, s. 17].

Nie wchodząc z braku miejsca w szczegółową analizę przebiegu dyskusji wokół obu tych pytań warto podkreślić szerokie spectrum wyrażanych w związku z nimi poglądów. W sposób szczególnie krytyczny wobec liberalizacji wypowiedzieli się ci autorzy, którzy po pierwsze, traktowali ją w sposób krańcowy – zgodny zresztą ze wspomnianą wyżej wyjściową wizją liberalizacji – tzn. jako koncepcję, w której problem bezpieczeństwa dostaw, w tym także dostaw gazu, traktuje się wyłącznie jako funkcję sprawnie działających rynków, a zatem jest to problem o charakterze apolitycznym oraz po drugie, eksponowali asymetryczny z punktu widzenia geopolitycznego, charakter współzależności między eksporterami oraz importerami i wynikające stąd niebezpieczeństwo wykorzystywania tego rodzaju współzależności do osiągania przez tych pierwszych celów politycznych. Stanowisko takie zaprezentował Fermann we wstępnym rozdziale do zbiorowej publikacji książkowej, której motywem przewodnim było podkreślenie potrzeby powrotu do traktowania bezpieczeństwa dostaw w kategoriach politycznych i z czego – zdaniem tego autora – wynika konkluzja, że „...rynkowo-liberalny paradygmat osiągnął swoje apogeum i obecnie postępuje odwrót od niego” (por. [Fermann, 2009, s. 10]).

Pomijając to ideologiczne podejście do liberalizacji, warto natomiast przyrzeć się bliżej argumentacji, która upatrując w niej jedno ze źródeł potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw, opiera się na ekonomicznej analizie implikacji, jakie powoduje liberalizacja, biorąc pod uwagę dotychczasowe uwarunkowania rozwoju rynku gazu w Europie. Podejście takie reprezentuje na przykład Weisser [2007, s. 2-3]. Identyfikując różne rodzaje ryzyka, które wynikają ze wzrostu zależności UE od importu gazu wyróżnia on także dwa ryzyka strukturalne. Pierwsze z nich to ryzyko wynikające z braku elastyczności sektora gazu – spowodowane dominacją dostaw gazu do Europy za pośrednictwem systemu rurociągów – którego zmniejszenie możliwe jest poprzez wzrost udziału importu LNG. Drugie ryzyko dotyczy implikowanej przez liberalizację systemowej zmiany w zakresie mechanizmów determinujących bezpieczeństwo dostaw i polega na niebezpieczeństwie, że konkurencyjne rynki nie zapewnią właściwej wyceny potencjalnych skutków zakłóceń w dostawach gazu, co oznaczać będzie brak dostatecznych bodźców do podejmowania przez podmioty rynkowe działań zmniejszających w sposób uzasadniony możliwość powstawania tego rodzaju zakłóceń.

Przyjęcie takiej perspektywy analizy problemu związku między liberalizacją a bezpieczeństwem dostaw gazu, wymaga w pierwszej kolejności zwrócenia uwagi na to, jakie korzyści przypisywano tradycyjnemu systemowi zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. System ten opierał się na kilku wzajemnie powiązanych elementach, które – w warunkach istniejącej geografii zasobów gazu konwencjonalnego – umożliwiały rozbudowanie bardzo kapitałochłonnej infrastruktury sieciowej warunkującej dostarczenie importowanego gazu na rynki europejskie (por. np. [Finon, Locatelli, 2002, s. 3]). Do podstawowych elementów tego systemu, nazywanych przez nich instytucjonalną architekturą rynku gazu, należała symetria w zakresie struktury rynku oraz instytucja długoterminowych kontraktów. W tym pierwszym przypadku chodziło o monopolizację zarówno

strony podażowej (eksportowej), zwanej w literaturze fachowej *upstreamem*, jak i popytowej (importowej), zwanej odpowiednio *downstreamem* – przy czym z akceptacją przez państwo monopolu, lub oligopolistycznej struktury przedsiębiorstw importujących, szło w parze nałożenie na nie obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu na rynek krajowy, z czym z kolei związane były odpowiednie gwarancje regulacyjne w zakresie poziomu cen, po jakich sprzedawały one gaz dla krajowych odbiorców.

Tego rodzaju struktura pozwalała bowiem na stworzenie systemu stabilnych powiązań handlowych między przedsiębiorstwami eksportującymi i importującymi gaz, których podstawą były długoterminowe, bo sięgające 20-25 lat – kontrakty. Ważną częścią tych kontraktów były trzy klauzule. Pierwsza z nich dotyczyła mechanizmu cenowego, który – ze względu na brak efektywnego światowego rynku gazu dostarczanego poprzez infrastrukturę sieciową – wiązał cenę gazu sprzedawanego w ramach kontraktu z rynkową ceną ropy naftowej. Druga klauzula – tzw. „bierz bądź płac” dodatkowo stabilizowała przychody eksporterów, bowiem zobowiązywała importerów do odbioru i zapłaty za określoną ilość gazu w każdym roku obowiązywania kontraktu. Wreszcie trzecia klauzula – tzw. *Final Destination* – zabraniała importerom odsprzedawania gazu na inne rynki, co miało uniemożliwić innym, potencjalnym dostawcom, dostęp do gazu, i tym samym powstrzymać rozwój konkurencyjnych rynków gazu.

W ramach tej instytucjonalnej architektury rynku można więc było w sposób ekonomicznie racjonalny zarządzać ryzykiem związanym z ponoszeniem nakładów na poszukiwania i uruchamianie wydobywania gazu w kolejnych złożach oraz budowy infrastruktury sieciowej umożliwiającej jego transport do położonych czasami o tysiące kilometrów miejsc jego odbioru i zużycia. Odznaczające się powyższymi cechami kontrakty długoterminowe z jednej strony pozwalały stabilizować, na dostatecznie długi okres, przychody przedsiębiorstw eksportujących gaz na poziomie umożliwiającym odzyskanie poniesionych przez nie nakładów na budowę i rozbudowę potencjału wytwórczo – sieciowego, z drugiej zaś strony, stanowiły gwarancję wywiązywania się przedsiębiorstw importujących gaz z ciążącego na nich obowiązku zapewnienia długookresowego bezpieczeństwa dostaw. W sumie istnienie tego rodzaju architektury instytucjonalnej ułatwiało pozyskanie kapitałów niezbędnych na sfinansowanie inwestycji umożliwiających utrzymywanie, koniecznego z punktu widzenia zaspokajania długookresowego zapotrzebowania, poziomu wydobywania gazu oraz potencjału sieciowego.

Liberalizacja, w wersji wprowadzonej najpierw w USA i Wielkiej Brytanii – a później promowanej przez Komisję Europejską, która próbowała realizować tę koncepcję, poprzez wprowadzane w odstępach paroletnich Dyrektywy – opierała się na czterech głównych elementach. Były nimi: zasada dostępu do sieci stron trzecich (tzw. TPA), zniesieniu wyłączności zasiedziających przedsiębiorstw w zakresie sprzedaży gazu dla końcowych odbiorców, restrukturyzacja podziałowa tych przedsiębiorstw i wreszcie odstąpienie od kontaktów długookresowych na rzecz rozwoju rynków typu spot. Wprowadzenie tak rozumianej liberalizacji oznaczało w istocie demontaż zarysowanej powyżej instytucjonalnej

architektury rynku i opartego na niej mechanizmu zapewniania bezpieczeństwa dostaw, którego najważniejszą zaletą było minimalizowania ryzyka związanego z koniecznością budowy i sukcesywnej rozbudowy potencjału wytwórczo-sieciowego.

Z tej perspektywy łatwiej jest wytłumaczyć powodzenie liberalizacji amerykańskiego i brytyjskiego sektora gazu oraz powolny, niepozbowiony elementów regresu w stosunku do wyjściowej koncepcji, proces liberalizacji sektorów gazu w pozostałych krajach członkowskich. Chodzi tutaj o trzy istotne różnice, jeśli chodzi o uwarunkowania funkcjonowania sektora gazu. Po pierwsze, w obu tych krajach, dzięki zresztą funkcjonowaniu wcześniej tradycyjnej architektury rynku, stworzona została podstawowa infrastruktura wydobywczo-sieciowa, a zatem w momencie wchodzenia w fazę liberalizacji nie istniała potrzeba podejmowania znaczących inwestycji. Po drugie, oba te kraje posiadały własne zasoby gazu, co znacząco skracало dystans między ich lokalizacją a miejscami zużycia gazu, a zatem oznaczało potrzebę mobilizowania znacznie mniejszych nakładów w przypadku konieczności dalszej rozbudowy infrastruktury sieciowej. Oba te uwarunkowania sprawiały, że kwestie związane z wysokością tego ryzyka i efektywnego zarządzania nim nie stanowiły znaczącego problemu dla sprawnego funkcjonowania nowych mechanizmów rynkowych. Po trzecie wreszcie, podażowa strona rynku charakteryzowała się konkurencyjną strukturą – istnienie wielu producentów gazu – co nie tylko ułatwiało dostęp do rynku nowym dostawcom, ale także, co jeszcze ważniejsze, ułatwiało podejmowanie działań na rzecz demonopolizacji strony popytowej, tworząc w ten sposób, tak ważny dla rozwoju konkurencyjnego rynku gazu, stan symetrii między obu stronami rynku.

Realizacja tej koncepcji napotykała natomiast na poważne przeszkody. Chodziło tu zwłaszcza o obawy związane z możliwymi implikacjami tak pożądaney, z punktu widzenia powodzenia liberalizacji, demonopolizacji w obszarze *downstreamu*. Kwestia ta miała parę, powiązanych ze sobą aspektów. Po pierwsze, demonopolizacja w rozumieniu odebrania zasiedziałym przedsiębiorstwom statusu wyłączności, oznaczała, że zniknął nałożony na nie wcześniej obowiązek zapewnienia dostaw w stopniu wymaganym względami bezpieczeństwa. Pojawiało się więc pytanie, czy konkurujący ze sobą dostawcy, poddani dyscyplinie bodźców zorientowanych na poprawę efektywności kosztowej nie będą w związku z tym ograniczać działań, których podjęcie uzasadnione byłoby na gruncie zapewnienia niezbędnego poziomu bezpieczeństwa dostaw. Po drugie, demonopolizacja w rozumieniu restrukturyzacji podziałowej jeszcze bardziej osłabiałby, i tak już zachwianą, symetrię między siłą rynkową przedsiębiorstw eksportujących gaz a słabszą, w przypadku gdyby przeprowadzono tę restrukturyzację, siłą rynkową przedsiębiorstw importujących oraz zmniejszałyby zdolność tych drugich do mobilizowania środków niezbędnych do realizacji inwestycji w infrastrukturę sieciową. Po trzecie, demonopolizacja, poprzez wprowadzenia zasady TPA i odejście od kontraktów długoterminowych na rzecz rynków bieżących, oznaczała kluczową z punktu widzenia krajów eksporterów zmianę. O ile bowiem dla ostatecznych odbiorców gazu urucho-

miona w ten sposób konkurencja prowadziła by do obniżenia cen, to eksporterzy gazu postrzegają rynki konkurencyjne w kategoriach destabilizacji cen, a więc i uzyskiwanych przez nich przychodów z tytułu sprzedaży gazu. Chodzi tu zwłaszcza o sytuację przedłużania się okresów niższych cen gazu i związane z tym zagrożenie powstrzymywania się od niezbędnych, z punktu widzenia długookresowego bezpieczeństwa dostaw, inwestycji w obszarze poszukiwań i uruchamiania eksploatacji nowych złóż gazu.

A zatem demonopolizacja rynku gazu oznacza (por. [Austvick, 2009, s. 12]) pojawienie się konfliktu między krótko i średniookresowymi korzyściami uzyskiwanymi przez ostatecznych odbiorców gazu a ich długookresowym interesem, bowiem zastopowane niskimi cenami niezbędne inwestycje będą w przyszłości powodować, wywołany deficytem podaży gazu, wzrost cen, czy wręcz zakłócenia w dostawach, co w efekcie spowoduje nałożenie na nich wyższego, sumarycznego kosztu zaopatrzenia w gaz. Warto tu podkreślić za Sternem [2007, s. 19], że w pierwszej dekadzie XXI wieku zmieniał się przedmiot sporu wokół zdolności rynków konkurencyjnych do stymulowania niezbędnych, z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu, inwestycji w potencjał sieciowy, ale i także w – uważany w ostatnich latach za coraz bardziej istotny dla poprawy, zwłaszcza krótkookresowego bezpieczeństwa dostaw gazu – potencjał magazynowy.

O ile na początku tego okresu wątpiono, aby w warunkach wysoce zliberalizowanego modelu funkcjonowania tego sektora w ogóle możliwe było sfinansowanie liczonych w miliardy dolarów inwestycji, to doświadczenia brytyjskie dotyczące koniecznej, ze względu na rosnące uzależnienie od importu, rozbudowy potencjału magazynowego pokazują, że inwestycje takie są realizowane, ale po pierwsze, dokonywane są one z opóźnieniem sięgającym paru lat w stosunku do istniejących w tym zakresie potrzeb oraz po drugie, rozmiar tych inwestycji ciągle pozostaje wyraźnie mniejszy, w stosunku do innych krajów, które także posiadały dojrzały, choć ciągle działający w modelu zbliżonym do tradycyjnego, sektor gazu. Na możliwość istnienia problemu z inwestycjami wskazują zresztą doświadczenia zliberalizowanego sektora gazu w USA²⁵ oraz efektywnie działających konkurencyjnych rynków energii elektrycznej²⁶. W obu bowiem przypadkach zanotowano wyraźne zwolnienie, bądź też całkowite zahamowanie inwestycji. Ciągle jednak przedmiotem dyskusji pozostawało pytanie, czy i w jakim stopniu zjawisko to należy traktować jako efekt racjonalizowania procesu inwestycyjnego, wyrażający się w dążeniu do obniżenia kosztu zapewnienia niezbędnego poziomu bezpieczeństwa dostaw, w jakim zaś stopniu jako przejaw istnienia niedostrzeganej wcześniej niesprawności rynku, wyrażającej się w niezdolności konkurencyjnych rynków gazu do mobilizowania, w odpowiedniej skali i czasie, inwestycji koniecznych do zapewnienia,

²⁵ Podane za [Austvick, 2009, s. 13].

²⁶ Zarys tego problemu przedstawiony jest w: [Szablewski, 2009b]. Szerzej kwestia ta będzie przedstawiona w przygotowywanej przez autora publikacji książkowej pt. *Liberalizacja a bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej*.

zwłaszcza długookresowego bezpieczeństwa dostaw importowanego z krajów pozaeuropejskich gazu.

Ujmując to w kategoriach teorii ekonomii, ten rodzaj niesprawności rynku wiąże się z założeniem, że bezpieczeństwo dostaw jest rodzajem dobra publicznego, a zatem jego zapewnienie nie jest możliwe wyłącznie w trybie rynkowych, zdecentralizowanych i zdeterminowanych interesem indywidualnym decyzji uczestników rynku. Wśród dyskutantów odwołujących się do tego argumentu nie ma jednak zgody, co do tego, czy ten rodzaj ułomności rynku ma charakter trwały, czy też raczej wynika z ograniczeń dotychczasowej infrastruktury sieciowo-pomiarowej, które powodują duży stopień pasywności strony popytowej, czyli nieelastyczności cenowej popytu u znaczącej części końcowych odbiorców gazu²⁷. Zwolennicy tego drugiego podejścia uważają bowiem, że skutkiem pasywności strony popytowej jest brak możliwości określenia przez każdego z odbiorców wysokości kosztów, a więc i ceny, jaką są oni gotowi zapłacić swoim dostawcom, aby zapewnić sobie pożądany zakres bezpieczeństwa dostaw. W tej zatem sytuacji konieczny jest jakiś rodzaj polityki państwa, które określać będzie niezbędny poziom tego bezpieczeństwa oraz środki zapewniające jego osiągnięcie. Dokonujący się więc obecnie postęp technologiczny, w tym zwłaszcza w zakresie rozwoju i upowszechnieniu tzw. inteligentnych sieci i liczników – według nich – sukcesywnie zawężać będzie problem bezpieczeństwa dostaw traktowanego jako dobro publiczne i tym samym usuwać przesłankę do prowadzenia polityki energetycznej zorientowanej na zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu.

W świetle powyższej analizy bardziej zniuansowanego podejścia wymaga ocena przebiegu procesu liberalizacji sektora gazu w krajach członkowskich, a zwłaszcza odpowiedź na pytania o powody wolnego w ostatniej dekadzie tempa tego procesu oraz powody wystąpienia procesów przekształceń struktury rynków gazu, które przebiegały w odwrotnym od zakładanego wcześniej kierunku. Jeśli chodzi o wolny przebieg, to warto tu odnotować występowanie znaczącego rozdzwienku między dużym stopniem formalnego otwarcia rynku a bardzo słabym tempem faktycznej liberalizacji, o czym świadczy niewielka liczba podmiotów operujących w obszarze *downstreamu* oraz podmiotów korzystających z możliwości wyboru dostawcy, a także nadal niewielka rola rynków spot. Ciągłe bowiem rynek ten zdominowany jest przez kontrakty długoterminowe i co więcej, wskutek podpisanych w drugiej połowie minionej dekady przez szereg wielkich przedsiębiorstw poszczególnych krajów członkowskich, nowych, wykraczających nawet poza okres 30 lat, kontraktów z Gazpromem, perspektywa zdynamizowania procesu faktycznej liberalizacji zdawała się jeszcze bardziej oddalać w czasie. W odniesieniu natomiast do kwestii struktury rynków gazu, zamiast oczekiwanej restrukturyzacji, która osłabiać miała siłę rynkową zasiedziały przedsiębiorstw, mieliśmy do czynienia ze spektakularną falą konsolidacji tych przedsiębiorstw.

²⁷ Problem ten w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego, jest szerzej analizowany, wraz z podaniem literatury przedmiotu w: [Szablewski, 2009].

O ile więc wcześniej w ocenie tych procesów dominowało przekonanie, że ten niezadowolający postęp w liberalizacji jest w decydującym stopniu wynikiem naturalnego oporu zasiedziających przedsiębiorstw wobec skierowanych przeciwko nim działań o charakterze demonopolizacyjnym, o tyle w późniejszym okresie, wraz z pogłębiającym się zrozumieniem uwarunkowań funkcjonowania sektorów gazu, umacniało się przekonanie o potrzebie zrewidowania poglądu w kwestii pożądanego kształtu liberalizacji i roli czynnika pozaekonomicznego. Za nierealistyczne i naiwne uznano sprowadzenie koncepcji liberalizacji do promowania rynków gazu opartych na „...krótkookresowej konkurencji uruchomionej dzięki rozproszeniu aktywów zasiedziających przedsiębiorstw”²⁸, zamiast wykorzystania siły przetargowej (czytaj – w negocjacjach z Gazpromem) dzisiejszych dużych przedsiębiorstw” do zapewnienia korzystnych i cechujących się dużym stopniem bezpieczeństwem dostaw gazu na rynki krajowe (por. [Finon, Locatelli, 2007, s. 29]).

Podsumowując zatem, po roku 2000 coraz większym poparciem cieszył się pogląd, według którego za wysoce wątpliwie uznać należy towarzyszące wprowadzaniu liberalizacji przekonanie, że możliwe i uzasadnione jest uzależnienie bezpieczeństwa dostaw gazu wyłącznie od konkurencji między wieloma, działającymi w rozproszeniu w obszarze *downstreamu*, przedsiębiorstwami. Wskazywano tu zwłaszcza na brak zdolności rozproszonych przedsiębiorstw po pierwsze, do wywarcia, na dysponujących monopolistyczną pozycją przedsiębiorstw – eksporterów gazu, skutecznej presji skłaniającej je zachowań typu rynkowego oraz po drugie, do mobilizowania kapitałów niezbędnych do rozbudowy niezbędnego potencjału sieciowo-magazynowego. Ponadto uważano, że szeroko rozumiane państwo na poziomie narodowym i unijnym musi pozostawać aktywnym uczestnikiem tego rynku tworząc niezbędne ramy dla działania mechanizmów rynkowych oraz korygując lub uzupełniając ich działanie w sposób niezbędny dla zachowania bezpieczeństwa dostaw. Tego rodzaju aktywność jest niezbędnym warunkiem, aby w dłuższej perspektywie czasowej doprowadzić do przekształcenia się rynku gazu w Europie w alternatywną – w stosunku do klasycznego rynku konkurencyjnego rozumianego jako płaszczyzna rywalizacji między wieloma, rozproszonymi podmiotami – formę rynku kontestowalnego.

Uwagi końcowe – obecne przesłanki zmian

Niewątpliwie zarysowane powyżej powody, które sprawiły, że liberalizacja sektora gazu w krajach członkowskich Europy kontynentalnej postępowała znacznie wolniej nie wyczerpują problemu przesłanek liberalizacji w tym sektorze. Jak się bowiem wydaje, powody te świadczyły przede wszystkim o nieade-

²⁸ Chodzi tutaj o rozproszenie, które byłoby wynikiem restrukturyzacji podziałowej zasiedziających przedsiębiorstw. Szerzej o problemie nieadekwatności zawartej w wyjściowej koncepcji liberalizacji tezy o potrzebie pełnej pionowej i poziomej demonopolizacji sieciowych sektorów energetycznych w: [Szablewski, 2011].

kwatności wyjściowej koncepcji liberalizacji – i wynikającej z niej tezy, że wraz z osiąganiem przez rynki konkurencyjne stanu dojrzałości, stopniowo słabnąc będzie potrzeba aktywnej roli czynnika politycznego (polityki energetycznej) – do uwarunkowań determinujących działanie sektora gazu w Europie. Ten niekorzystny dla tak rozumianej liberalizacji układ warunków zaczął się jednak, już od połowy ostatniej dekady, powoli zmieniać. Ma na to wpływ pojawienie się szeregu nowych okoliczności, które – jak należy sądzić – sprzyjać będą dynamizowaniu procesów rynkowych w sektorze gazu, bez obaw o negatywne implikacje z zakresie bezpieczeństwa jego dostaw.

W pierwszej kolejności wskazać należy na nowe inicjatywy polityczne i legislacyjne Komisji Europejskiej. Chociaż już od początku pierwszej dekady XXI wieku KE zaczęła łączyć działania na rzecz dynamizowania procesów liberalizacji z wyrażanym coraz silniej, w licznych dokumentach o charakterze politycznym, niepokojem o stan bezpieczeństwa dostaw²⁹, to w obu tych kwestiach nie notowano zasadniczej poprawy. Jak się wydaje wydarzenia z 2006 stanowiły ważny czynnik, który mobilizował do podjęcia bardziej skutecznych działań w tym zakresie. Chodziło o to, aby w ramach deklarowanego przez KE w tzw. *Energy Action Plan* równoważenia priorytetów w zakresie liberalizacji i bezpieczeństwa dostaw (a także ochrony środowiska), w większym niż dotąd stopniu, koordynować działania, które usuwając przeszkody blokujące rozwój krajowych rynków konkurencyjnych oraz ich integrację w jednolity rynek europejski zwiększałyby jednocześnie stan bezpieczeństwa dostaw³⁰.

Do innych, niewątpliwie ważnych, należy tu zaliczyć dwie dalsze okoliczności, a mianowicie korygowane w dół prognozy dotyczące zapotrzebowania Europy na gaz i proces szybkiego rozwoju światowego rynku LNG. Zmniejszające się według obecnych prognoz – zapotrzebowanie na gaz, w połączeniu ze wzrostem dostaw gazu z Norwegii, oznaczałoby bowiem co najmniej zwolnienie, czy nawet utrzymanie się na dotychczasowym poziomie, a w najbardziej optymistycznych prognozach, nawet zmniejszenie zależności od importu gazu, zwłaszcza z budzącego największe zaniepokojenie kierunku rosyjskiego³¹ (por. [Umbach, 2010, s. 1237]. O ile ta pierwsza okoliczność może mieć charakter

²⁹ Wynikająca z tego niepokoju potrzeba podejmowania działań najpełniejszy wyraz znalazła w przyjętej już w 2004 roku specjalnej Dyrektywie poświęconej bezpieczeństwu dostaw gazu. Szerzej w języku polskim o aktywności KE w zakresie liberalizacji i bezpieczeństwa dostaw na przykład w: [Kaczmarski, 2010].

³⁰ Szerzej o już podjętych, zwłaszcza w ramach tzw. Trzeciego Pakietu Energetycznego, oraz planowanych w najbliższych latach nowych posunięciach KE pisze sprawujący funkcję Przewodniczącego Rady Administracyjnej Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki UE (ACER) [Woźniak, 2011].

³¹ Warto tu tylko na marginesie zauważyć, że to notowane w związku z ostatnim kryzysem, zwolnienie popytu, pozwoliło, zdaniem wielu ekspertów, złagodzić potencjalnie groźne skutki wyraźnego zwolnienia przez Rosję inwestycji umożliwiających rozpoczęcie eksploatacji nowych zasobów gazu, co jest konieczne w związku z wyczerpywaniem się zasobów w dotychczas eksploatowanych złożach. Brak tych inwestycji oznaczać będzie bowiem zagrożenie dla wywiązania się Rosji z zagwarantowanych umowami długoterminowymi dostaw gazu dla Europy – por. [Stern, 2009].

krótkookresowy – poprawa koniunktury gospodarczej i powrót do szybkiego rozwoju elektroenergetyki gazowej przywróci szybkie tempo wzrostu popytu na gaz – to wpływy tej drugiej ma już odmienny charakter. Rozwój rynku LNG już dawniej (por. [Stern, 2007]) postrzegany był jako ważny czynnik zarówno dla poprawy bezpieczeństwa dostaw – zwiększał bowiem stopień geograficznej dywersyfikacji importu, ale i także dla zintensyfikowania konkurencji na rynku gazu bowiem, bowiem uelastyczniał relacje między eksporterami i importerami w stosunku do gazu dostarczanego³².

W ostatnim jednak czasie rola czynnika LNG w obu tych aspektach jeszcze bardziej wzrosła, co miało związek z całkiem nową okolicznością, która może w sposób znacznie bardziej radykalny zmienić uwarunkowania funkcjonowania tego sektora, zaś w bardziej odległej perspektywie czasowej pozbawić go statusu sektora strategicznego stanowiącego dzisiaj czynnik ograniczający stopień liberalizacji rynków gazu. Ma to związek z głęboką i trwałą zmianą na amerykańskim rynku gazu (por. np. [Kuuskraa, 2010]), która dokonała się za sprawą technologicznego przełomu w zakresie wydobycia gazu łupkowego. Prognozowana jeszcze w 2007 roku szybka utrata przez ten kraj samowystarczalności w zakresie gazu, która rodziła podobne jak w Europie obawy o bezpieczeństwo dostaw gazu importowanego, w okresie zaledwie paru ostatnich lat całkowicie się zdezaktualizowała. Oznaczało to rezygnację z zaplanowanych na wielką skalę dostaw gazu płynnego, zwłaszcza z Kataru i powstanie na rynku LNG znaczącej nadwyżki, co oczywiście skutkowało spadkiem cen tego gazu i pojawieniem się nowego źródła zaopatrzenia Europy w gaz.

Nadzieje na przełomowy dla rynku gazu charakter zmiany związanej z nową technologią wydobycia gazu łupkowego³³, opierają się bowiem na geografii zasobów tego gazu, która – według ciągle jeszcze nie całkowicie potwierdzonych prognoz – charakteryzuje się znacznie bardziej równomiernym rozmieszczeniem. Oznaczałoby to zatem, że zmniejszenie znaczenia dotychczasowych uwarunkowań w rozwoju krajowych sektorów gazu, które traktowano jako ograniczenia dla rozwoju liberalizacji rynku w najbardziej radykalnej jego wersji, czyli rynków transakcji bieżących. Zastosowany tu tryb warunkowy wynika z niepewności dotyczącej zwłaszcza dwóch kwestii.

Po pierwsze, czy publikowane przez poważne instytucje informacje, które wskazują na istnienie ogromnych zasobów tego gazu w różnych rejonach świata, w tym i w Polsce – która według tych informacji posiada jedno z najbogatszych w Europie zasobów tego gazu – zostaną potwierdzone bardziej szczegółowymi badaniami warunków eksploatacji (wydobycia) tego gazu. Powstaje tu bowiem ważne pytanie, czy podobnie jak stało się to już w przypadku Stanów Zjednoczonych, zasoby te także będą miały komercyjną wartość, czyli stanowić

³² Patrz szerzej o tym np. [Dorigoni i in., 2010].

³³ Warto tu podkreślić, że po pierwsze, gaz łupkowy jest tylko jednym z rodzajów gazu, które określa się dzisiaj wspólnym mianem jako gaz niekonwencjonalny oraz po drugie, o istnieniu bogatych zasobów tego rodzaju gazu wiedziano już wcześniej, ale właśnie ze względów technologicznych ich wydobycie na dużą skalę nie było opłacalne.

będą, w kategoriach kosztu jego wydobycia, realną alternatywę dla dotychczas wydobywanego gazu konwencjonalnego.

Po drugie, zakładając, że odpowiedź na powyższe pytanie będzie pozytywna, pojawia się kolejne pytanie, a mianowicie, czy również w Europie możliwe będzie dokonanie się podobnej, jak w przypadku amerykańskim, rewolucji na rynku gazu wywołanej rozpoczęciem wydobycia na wielką skalę gazu łupkowego. Postawienie tu znaku zapytania wydaje się uzasadnione, jeśli uwzględnić, że po pierwsze, rewolucji tej sprzyjało szereg specyficznych dla USA, a nie występujących w Europie, uwarunkowań, dotyczących zwłaszcza eksploatacji zasobów naturalnych oraz po drugie, fakt, że już pojawiają się w Europie różnego rodzaju wątpliwości wobec celowości podjęcia eksploatacji gazu łupkowego. Pierwsze poważne analizy w tym zakresie (por. np. [Geny, 2010] potwierdzają zresztą potrzebę ostrożności w tym zakresie. Wskazują one bowiem, że dokonanie się podobnej rewolucji w Europie nie będzie ani łatwe ani szybkie³⁴.

Bibliografia

- Austvik O.G., [2009], *EU Natural Gas Market Liberalization and Long-term Security-of-supply and – demand*, [w:] G. Ferman (ed.), *The Political Economy of Energy in Europe: Forces of Integration and Fragmentation*, Berlin.
- Bielkin P., [Updated January 30 2008], *The European Union's Energy Security Challenges*, CRS Report For Congress.
- Big Oil's bigger brothers*, [October 29th 2011], The Economist.
- Cayrade P., [March 2004], *Investments in Gas Pipelines and Liquefied Natural Gas Infrastructure. What is the Impact on the Security of Supply?*, INDES Working Paper No. 3.
- Cohen G., Joutz F., Loungani P., [2011], *Measuring energy security: Trends in the diversification of oil and natural gas supplies*, Energy Policy 39.
- Correlje A., Van der Linde C., [2006], *Energy supply security and geopolitics: An European perspective*, Energy Policy, 34.
- Dorigoni S., Graziano C., Pontoni F., [2010], *Can LNG increase competitiveness in the natural gas market?*, Energy Policy 38.
- Elkins J., [February 2010], *Natural gas in the UK: An Industry in Search of a Policy*, Oxford Energy Comment, Oxford Institute for Energy Studies (OIES), NG.
- Fermann G., [2009], *Introduction: Dynamic Frontiers of Energy Security*, [w:] G. Fermann (ed.), *Political Economy of Energy in Europe. Process of Integration and Fragmentation*, BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Finon D., [November 2007], *Russia and the "Gas-OPEC". Real or Perceived Threat?*, Russie.Nei. Visions, No. 24.
- Finon D., Locatelli C., [2002], *The liberalisation of the European gas market and its consequences for Russia*, Institut D'Economie Et Politique De L'energy.
- Flaring up again* [July 26th 2008], The Economist.
- Foster C.D., [1992], *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*, Blackwell Publishers, Oxford.

³⁴ Pogląd ten wyrażany jest także przez tych, którzy tak jak Birol (główny ekonomista Międzynarodowej Agencji Energetycznej) upatrują w gazie łupkowym szansę na radykalną zmianę sytuacji na całym rynku energii na świecie, ale uzależniają to od konieczności przezwyciężenia wielu barier – por. np. [Łupki zmieniają..., 2011, s. B20].

- Garibaldi I., [March 2008], *NATO and European Energy Security*, „American Enterprise Institute for Public Policy Research”, No. 1.
- Geny F., [December 2010], *Can Unconventional Gas be a Game Changer in European Gas Markets?*, OIFES, NG 46.
- Helm D., [February 2002], *Energy Policy: security of supply, sustainability and competition*, „Energy Policy”, Vol. 30, Issue 3.
- Helm D., [2003], *Energy the State, and the Market. British Energy Policy Since 1979*, Revised Edition, Oxford University Press.
- Honore A., Stern J., [2007], *A Constrained Future for Gas in Europe?*, [w:] D. Helm (ed.), *The New Energy Paradigm*, Oxford University Press, Oxford.
- Kuuskräa V.A., [October 2010], *From Fears of Shortages to Expectations of Plenty: The paradigm Shift in Natural Gas Supplies*, Calgary (prezentacja dostępna w internecie).
- Kaczmarek M., [2010], *Bezpieczeństwo Unii Europejskiej*, Studia europejskie, Warszawa.
- Luciani G., [March 2004], *Security of Supply for Natural Gas Markets. What is it what is not?*, IBES Working Paper No. 2.
- Łupki zmieniają rynek energii*, „Rzeczpospolita” z 17 czerwca 2011.
- Midkhatovitch Rynenkeyeff S., [August 2006], *The G8 and Russia: Security of Supply vs. Security of Demand?*, OIFES.
- Solana J., [20 November 2006], *Towards An EU External Energy Policy*, Address by Javier Solana at the EU Conference Towards An EU External Energy Policy, Brussels.
- Stern J., [November 2001], *Traditional versus the new economy: competing agendas for European gas markets to 2010*, The Royal Institute of International Affairs, Institute Briefing Paper, New Series No. 6.
- Stern J., [July 2002], *Security of European Natural Gas Supplies. The impact of import dependence and liberalization*, The Royal Institute of International Affairs.
- Stern J., [June 12 2006a], *The Gasprom-Ukraine Dispute of January/February 2006 and Energy Security*, OIFES, International Energy Agency (prezentacja dostępna w internecie).
- Stern J., [2006b], *The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006*, OIFES.
- Stern J., [December 2007], *The New Security Environment for European Gas: Worsening Geopolitics and Increasing Global Competition for LNG*, Paper for the CESSA Conference, Cambridge.
- Stern J., [March 2008], *Security of European Gas Supplies – a survey of gas industry opinion from the FLAME Conference, Amsterdam, March, 4, 2008*, Oxford Energy Comment, OIFES.
- Stern J., [October 2009], *Future Gas Production in Russia: is the concern about lack of investment justified?*, OIFES, NG 35.
- Stiglitz J., [2006], *Szalone lata dziewięćdziesiąte. Nowa historia najświetniejszej dekady w dziejach świata*, PWN Warszawa.
- Szablewski A.T., [2003], *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki*, Monografie 12 Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, DiG Łódź-Warszawa.
- Szablewski A.T., [2009a], *Konkurencyjny rynek energii elektrycznej a bezpieczeństwo dostaw – dwa skrajne podejścia*, Prace Naukowe Katedry Nauk Ekonomicznych, tom VIII, Wydział Zarządzania Politechniki Gdańskiej.
- Szablewski A.T., [2009b], *Perspektywy liberalizacji sektora elektroenergetycznego – aspekt bezpieczeństwa dostaw w warunkach konkurencyjnych rynków energii elektrycznej*, [w:] A.T. Szablewski, R. Wójcikowski (red.), *Rynki kapitałowe a koniunktura gospodarcza*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Szablewski A.T., [2010a], *Ewolucja polityki energetycznej UE i jej implikacje – aspekt liberalizacji i bezpieczeństwa dostaw*, [w:] L. Jasiński, S. Sudoł (red.), *Polskie przedsiębiorstwa na rynku europejskim*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, Warszawa, s. 66-92.
- Szablewski A.T., [2010b], *Zmiany paradygmatów polityki energetycznej – aspekt liberalizacji i bezpieczeństwa dostaw*, Studia ekonomiczne/Economic Studies, INE PAN, nr 3, s. 126-140.

- Szablewski A.T., [maj 2011a], *Czy gaz łupkowy zapowiada przełomową zmianę dla rynku gazu*, „Gospodarka Polski. Prognozy i Opinie”, INE PAN Raport nr 18.
- Szablewski A.T., [2011b], *Objawy kryzysu kanonu restrukturyzacyjnego*, [w:] A.T. Szablewski, M. Martin (red.), *Ekonomiczne, regulacyjne, strukturalne i technologiczne uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Tonjes Ch., de Jong J.J., [August 2007], *Perspectives on security of supply in European natural gas markets*, Working Paper, Clingendael International Energy Programme.
- Umbach F., [2010], *Global energy security and the implications for the EU*, Energy Policy 38.
- Van der Linde F.G., Amineh M., Corrlje A.F., de Jong, [January 2004], *Study on Energy Supply and Geopolitics. Final Report*, Report prepared for DG TREN, CIEP, The Hague.
- Ward H., [March 2009], *Resource nationalism and sustainable development: a primer and key issues*, iied, Working Paper.
- Wright P., [2005], *Liberalization and security of gas supply in the UK*, Energy Policy (33).
- Umbach F., [2010], *Global energy security and the implications for EU*, Energy Policy (38).
- Weisser H., [2007], *The security of gas supply – a critical issue for Europe?*, Energy Policy 35.
- Woźniak P., [2011], *Perspektywy liberalizacji krajowego rynku gazu ziemnego w świetle nowych inicjatyw KE*, [w:] A.T. Szablewski, M. Martin (red.), *Ekonomiczne, regulacyjne, strukturalne i technologiczne uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- World Energy Outlook*, [September 2002], International Energy Agency, Economic Analysis Division, Paris.
- Yergin D., [Mar/Apr 2006], *Ensuring Energy Security*, Foreign Affairs, Vol. 85, Issue 2.

MARKET LIBERALIZATION AND THE SECURITY OF GAS SUPPLY

Summary

The article discusses the relationship between the liberalization of the gas market and the security of gas supply. The issue is considered in the context of two interlinked factors, the geographical factor and the geopolitical factor, which determine the structure and functioning of the gas sector in EU member states. The geographical factor, i.e. the fact that gas resources are predominantly located in non-European countries, implies the dependence of European countries on gas supplies. The geopolitical factor, on the other hand, is used as a means of political leverage by gas exporting countries, including Russia.

Taking these two factors into account, the author sets out to determine whether Europe's dependence on gas imports puts gas supplies at risk and whether or not it could become an obstacle to the full liberalization of the gas market. This question is related to the hypothesis that the relatively slow liberalization of the EU gas market, compared with the electricity market, for example, is due to fears that unbridled liberalization could have an adverse impact on the security of supplies.

The analysis is especially topical in the context of reports about a revolution on the U.S. gas market triggered by a technological breakthrough in the extraction of shale gas. If these reports are confirmed, the author says, shale gas may redefine the relationship between the security of gas supplies and the degree of liberalization of gas markets in EU countries.

Keywords: liberalization, security of gas supply, competitive gas market, geopolitical factor, shale gas

JEL classification codes: L95, L97
