

# Restrukturiranje i liberalizacija tržišta električne energije: gdje je Hrvatska?

**U** kontekstu sveobuhvatnih reformi koje se događaju u elektroenergetskom sektoru, u radu se detaljnije istražuju restrukturiranje i liberalizacija tržišta električne energije, kako u Europskoj uniji, tako i u Republici Hrvatskoj. Analiziraju se modeli i posljedice razdvajanja djelatnosti vertikalno integriranih poduzeća u elektroenergetskom sektoru te pretpostavke i učinci otvaranja tržišta za krajnje korisnike.

S obzirom da je hrvatski elektroenergetski sektor opterećen brojnim problemima, nužne su daljnje promjene kako bi završili proces restrukturiranja i otvaranja tržišta, što je uostalom i obveza Republike Hrvatske preuzeta u procesu pristupnih pregovora s Europskom unijom. Hrvatska je formalno provela sve reforme: donijela neophodno zakonodavstvo, osnovala nezavisnu regulatornu agenciju (HERA), razdvojila tržišne od reguliranih djelatnosti i uspostavila nezavisnog operatora prijenosne i distribucijske mreže, no stvarnog otvaranja tržišta i promjene opskrbljivača još uvijek nema.

## 1. UVOD

Prije dvadesetak godina započeo je proces reformiranja elektroenergetskog sektora, kako u tranzicijskim, tako i u razvijenim zemljama, kako bi se unaprijedila efikasnost sektora, potaknule neophodne investicije, povećala kvaliteta i sigurnost opskrbe, a cijena električne energije približila troškovima. Za manje razvijene zemlje to je značilo povećanje cijena jer su cijene bile više socijalna, a manje ekonomska kategorija, dok su reforme u razvijenim zemljama, očekivalo se, trebale rezultirati nižim cijenama energije. Iako su mnoge zablude o stvarnoj liberalizaciji te konvergenciji i nižim cijenama električne energije s vremenom izbljebile, a mnogi ekonomisti zaključili da unutarne tržište električne energije Europske unije nije niti jedinstveno, niti zajedničko jer nije ostvarena realna konvergencija prema zajedničkom modelu, Europska unija i najnovijim Trećim paketom energetskih propisa nastoji ga dodatno osnažiti i regulirati.



U radu se prikazuje geneza sveobuhvatnih reformi u elektroenergetskom sektoru, od regulatornih reformi i uspostave nezavisne regulatorne agencije, restrukturiranja, otvaranja tržišta do privatizacije. S obzirom na dalekosežne posljedice restrukturiranja i liberalizacije tržišta električne energije, rad detaljnije istražuje modele i posljedice razdvajanja djelatnosti vertikalno integriranih poduzeća te pretpostavke i učinke otvaranja tržišta za krajnje korisnike.

## 2. REFORME U ELEKTROENERGETSKOM SEKTORU

Početkom 90-ih godina prošlog stoljeća tranzicijske zemlje započele su s implementacijom sveobuhvatnih gospodarskih, institucionalnih i političkih reformi, a reforme elektroenergetskog sektora samo su dio znatno širih strukturnih prilagodbi tranzicijskih zemalja standardima tržišnih ekonomija. Infrastrukturni sektor općenito, a posebno elektroenergetski sektor, nalazio se u teškoj situaciji u svim tranzi-

cijskim zemljama. Problemi su bili brojni: ekonomski gubitci kao posljedica financijske nediscipline i loše naplate računa te tehnički gubitci kao posljedica zastarjele tehnologije, posebice u prijenosnoj mreži, rezultirali su značajnim financijskim problemima. Cijene električne energije bile su više socijalna, a manje ekonomska kategorija, zbog čega nisu bile tzv. *cost-reflective*, odnosno nisu pokrivala troškove. U takvim uvjetima nije bilo interesa privatnih investitora za ulaganje u energetske projekte, a ulaganje samo javnog kapitala nije moglo biti dovoljno za pokretanje značajnijeg investicijskog ciklusa u energetiku. Početkom 90-ih godina visoke subvencije iz proračuna više nisu bile moguće jer se većina tranzicijskih zemalja našla u ogromnim makroekonomskim problemima. Tzv. tranzicijska depresija rezultirala je niskim ili čak negativnim stopama ekonomskog rasta, padom industrijske proizvodnje, rastom nezaposlenosti te makroekonomskim neravnotežama: rastom budžetskog deficita, javnog duga, vanjskotrgovinskog deficita te povećanjem vanjske zaduženosti.

U takvim makroekonomskim okolnostima zemlje su morale započeti sa značajnim reformama elektroenergetskog sektora kako bi ga restrukturirale i približile standardima razvijenih zemalja. Istovremeno i razvijene zemlje poduzimaju reforme u energetske sektoru, no s različitim motivom u odnosu na tranzicijske ekonomije. Naime, razvijene zemlje započele su s reformama kako bi dodatno unaprijedile već uglavnom efikasan sektor, snizile cijene električne energije te poboljšale kvalitetu i sigurnost usluge. Ovi ciljevi i dalje su prioriteta zajedničke energetske politike Europske unije. Iako su mnogi zaključili da ne postoji jedinstven model reformi energetske sektora zbog velikih razlika između zemalja, ipak se može definirati tzv. europski reformski model koji je prihvatila i Republika Hrvatska, a koji se sastoji od nekoliko međusobno povezanih koraka (tablica 1.)

**Tablica 1.** Glavni koraci reforme elektroenergetskog sektora

Restrukturiranje	- Vertikalno razdvajanje ( <i>unbundling</i> ) proizvodnje, prijenosa, distribucije i opskrbe
	- Horizontalno razdvajanje proizvodnje od opskrbe
Konkurencija i tržišta	- Veleprodaja i konkurencija u maloprodaji - Dozvoljavanje ulaska novim proizvođačima i distributerima
Regulacija	- Uspostavljanje nezavisnog regulatora
	- Dozvoljavanje ulaska na mrežu trećoj strani
Vlasništvo	- Poticaj za regulaciju prijenosne i distributivne mreže
	- Dozvoljavanje pristupa sudionicima u privatnom vlasništvu - Privatizacija postojećih kompanija u državnom vlasništvu

Izvor: Pollitt, Jamasb, 2005.

Prvi korak obuhvaća restrukturiranje, odnosno odvajanje djelatnosti iz nekadašnjeg vertikalno integriranog monopolskog poduzeća na one u kojima postoje konkurentski elementi

(proizvodnja i opskrba) te regulirane djelatnosti koje i dalje imaju elemente prirodnog monopola (prijenos i distribucija). Daljnji korak je postupna liberalizacija i otvaranje tržišta pri čemu bi konkurencija trebala dovesti do povećanja kvalitete usluge te nižih cijena. Otvaranje tržišta u infrastrukturnom sektoru dovodi do značajnih poboljšanja performansi postojećih operatora, ali i olakšava posao regulatoru. Naime, više igrača na tržištu osigurava regulatoru alternativne izvore informacija (npr. o troškovima), reducira se rizik da regulator bude u odnosima s jednim operaterom te se umanjuje korištenje političke i ekonomske snage dominantnog operatera (Dvornik, 2003.). Regulatorne reforme predstavljaju ključni temelj za uspješno provođenje ekonomskih reformi u sektoru, a uključuju donošenje Zakona o energiji i pratećih zakona te osnivanje nezavisnog regulatornog tijela/agencije. Nezavisnost regulatora bazira se na organizacijskoj odvojenosti od Vlade/ministarstva. Osnovni zadaci regulatorne agencije obuhvaćaju propisivanje uvjeta ulaza i izlaza s tržišta, definiranje cijena te brigu o zaštiti interesa potrošača. Privatizacija je posljednji, često i najkontroverzniji korak koji nije nužno povezan s procesom liberalizacije. Postoje brojni empirijski dokazi o pozitivnim učincima privatizacije u industrijama i sektorima s konkurentskom tržišnom strukturom, no rezultati su ambivalentni u sektorima gdje dominiraju nesavršene tržišne strukture. Elektroenergetski sektor u djelatnostima prijenosa i distribucije još uvijek je primjer prirodnog monopola gdje privatizacija ne vodi nužno unapređenju mikroekonomske učinkovitosti niti boljim makroekonomskim performansama.

Hrvatska je formalno provela sve navedene korake s izuzetkom privatizacije koja je za sada odgođena do ulaska u Europsku uniju. Sabor je u siječnju 2010. godine donio zakon kojime se stavlja van snage do tada postojeći Zakon o privatizaciji HEP-a i sada više ne postoji poseban zakonodavni okvir koji uređuje ovo pitanje, što znači da za sada privatizacija nije moguća. S obzirom da HEP predstavlja stratešku imovinu države i s obzirom na bitno izmijenjene okolnosti na globalnom energetske tržištu, nadamo se da država neće olako rasprodati svoje najvrednije „obiteljsko srebro”.

### 3. RESTRUKTURIRANJE ELEKTROENERGETSKOG SEKTORA - RAZLOZI I POSLJEDICE

Do početka 90-ih godina 20. stoljeća elektroenergetski sektor bio je prirodni vertikalno integrirani monopol u državnom vlasništvu. Cijeli sektor bio je pod kontrolom jednog velikog, vertikalno integriranog poduzeća reguliranog direktno od države ili državne/regulatorne agencije koje su često donosile mjere i odluke kao dio socijalne politike. U bivšim socijalističkim ekonomijama cijene energije bile su više socijalna, a manje ekonomska kategorija, zbog čega nije bilo interesa privatnih investitora za ulaganje u sektor, a efikasnost monopolističkih poduzeća bez poticaja konkurencije bila je niska. Monopol kao model organizacije tržišta električne energije pokazao se neefikasan u osiguranju realne cijene električne energije te poticanju investicijske aktivnosti i tehnološkog unapređenja. Zbog tog nedostatka, kao i zbog tehnološkog napretka u proizvodnji i prijenosu električne energije nametnula se potreba za restrukturiranjem elektroenergetskog sektora i liberalizacijom

tržišta električne energije. Konačni cilj reformskog procesa je uvođenje konkurencije na tržište električne energije, odnosno davanje mogućnosti krajnjem kupcu da bira dobavljača/distributera od kojeg će kupovati električnu energiju po razumnoj cijeni. Ovaj cilj podrazumijeva i da distributerima bude dostupna mreža preko koje mogu energiju prodavati kupcima.

Reforma elektroenergetskog sektora čiji je cilj liberalizacija tržišta električne energije temelji se na restrukturiranju elektroprivrednih poduzeća i elektroenergetskog sektora u cjelini. Ovaj proces postavlja pred nositelje ekonomske politike određena pitanja i dileme, a tiču se sljedećih tema:

- način realizacije razdvajanja elektroprivrednih djelatnosti (*unbundling*),
- vlasnički odnosi unutar okomito integrirane tvrtke,
- rješavanje naslijeđenih troškova, obveza javne usluge, opskrba tarifnih kupaca,
- odabir modela i organiziranja tržišta električne energije,
- dinamika otvaranja tržišta,
- zaštita socijalno osjetljivih kupaca.

Razdvajanje mrežnih (prijenos i distribucija) od tržišnih djelatnosti (proizvodnja i opskrba) ključno je za transparentnost poslovanja elektroenergetskih kompanija i obvezno prema EU Direktivama koje reguliraju unutarnje tržište električne energije. Na taj način Europska unija nastoji spriječiti nastajanje rizika štetnog djelovanja okomito integrirane elektroenergetske tvrtke koja je u pravilu vodeći tržišni igrač, a koja može iskoristiti pravo upravljanja distribucijskom ili prijenosnom mrežom kako bi pogodovala proizvodnim, odnosno opskrbnim tvrtkama u svome vlasništvu.

Razdvajanje ima različite dimenzije i obuhvaća računovodstveno, funkcionalno i pravno razdvajanje. Računovodstveno razdvajanje je minimum koji zahtijeva Europska unija, a odnosi se na vođenje odvojenih računa (bilance i računa dobiti i gubitka) za mrežne djelatnosti kako bi se izbjeglo prelijevanje sredstava između elektroprivrednih djelatnosti i tako narušilo tržišno natjecanje. Funkcionalno razdvajanje predstavlja korak dalje jer zahtijeva organizacijsko izdvajanje prijenosa i distribucije unutar okomito integrirane tvrtke s namjerom osiguranja njihove neovisnosti. Konačni cilj je pravno razdvajanje koje podrazumijeva formiranje nove tvrtke za obavljanje djelatnosti prijenosa (OPS - Operator prijenosnog sustava) ili distribucije električne energije (ODS - Operator distribucijskog sustava). Sukladno pravnim propisima EU, države članice mogu u svojim nacionalnim zakonodavstvima odrediti da se pravno razdvajanje ODS-a od okomito integrirane tvrtke ne primjenjuje kada tvrtka ima manje od 100.000 priključenih korisnika, no i dalje imaju obvezu funkcionalnog razdvajanja (Tešnjak, Banovac, Kuzle, 2010.). Prema dosadašnjim Direktivama, pa tako i Direktivama u okviru Trećeg energetske paketa, razdvajanje ne stvara obvezu razdvajanja vlasništva nad imovinom.

Dosadašnje restrukturiranje okomito integrirane elektroenergetske tvrtke temeljilo se na jednom od dva modela uspostave operatora prijenosnog sustava:

- Model operatora prijenosnog sustava (OPS ili TSO - *Transmission System Operator*) gdje jedna tvrtka obavlja djelatnost prijenosa električne energije i vođenja elektroenergetskog sustava. OPS mora biti razdvojen od ostalih djelatnosti okomito integrirane tvrtke, a EU preferira pravno

razdvajanje kako bi se osigurao nediskriminirani pristup mreži.

- Model nezavisnog operatora sustava (NOS ili ISO - *Independent System Operator*) gdje vođenje elektroenergetskog sustava obavlja tvrtka koja je vlasnički odvojena od regulirane djelatnosti prijenosa električne energije. NOS nema komercijalnih interesa u tržišnim djelatnostima proizvodnje i opskrbe električnom energijom, a može biti u državnom vlasništvu, vlasništvu institucija ili elektroenergetskih tvrtki.

Treći paket energetske propisa EU prihvaćen u srpnju 2009. koji se temelji na novoj Direktivi (2009/72/EC) predviđa i treći model uspostave operatora prijenosnog sustava - Neovisnog operatora prijenosa (NOP ili ITO - *Independent Transmission Operator*). NOP je unutar vertikalno integriranog poduzeća samostalno ovlašten za vođenje elektroenergetskog sustava.

Europska unija se prije svega posvetila problemima razdvajanja energetske djelatnosti na proizvodnju, prijenos, distribuciju i prodaju, izdvajajući pitanja upravljanja prijenosnim i distribucijskim mrežama kao najvažnija pitanja razvoja tržišta. Rješenje tog pitanja je nužno, ali ne i dovoljno za ostvarivanje temeljnih ciljeva energetske djelatnosti. Na temelju važećih direktiva zahtjevi za pravno razdvajanje djelatnosti i nezavisno vođenje OPS trebali su se primijeniti do 1. srpnja 2004. godine. Nedostatan napredak u provedbi procesa razdvajanja djelatnosti ističe se kao najveća prepreka povećanju konkurentnosti i razvijanju tržišne utakmice u sektoru opskrbe i distribucije električnom energijom i plinom. Najnoviji prijedlozi Europske unije idu za tim da se pitanje nezavisnosti operatora prijenosne mreže (a jednako tako i distribucijske) postavi i kao vlasničko pitanje, što je nužan korak za realizaciju koncepta otvorenog tržišta (Granić i dr., 2008.). U Hrvatskoj funkcionira operator prijenosnog sustava HEP-OPS d.o.o., a društvo je u HEP-ovom vertikalnom koncernu. HEP-OPS d.o.o. nema u svojem vlasništvu prijenosnu mrežu jer je ona u vlasništvu HEP d.d. Ovakav model nije u skladu sa zahtjevima Trećeg paketa energetske propisa, a u tijeku su rasprave o nužnim statusnim promjenama. Prema rezultatima Studije usklađivanja hrvatskoga energetske sektora i energetske zakonodavstva s energetskim propisima Europske unije (EKONERG, Institut za elektroprivredu i energetiku i Odvjetnički ured Tilošanec, 2010.) koju je naručilo Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, preferira se ISO model gdje je operator neovisan, mreža je u njegovu vlasništvu, a njegov stopostotni vlasnik je Republika Hrvatska. Time će, očekuje se, koristiti imati svi, krajnji kupci i energetski subjekti jer bi se povećao broj konkurentnih opskrbljivača, a subjekti bi bili fokusirani na temeljnu djelatnost. Ipak, stav je HEP-a (HEP Vjesnik, 2010.) da se primijeni NOP (ITO) model, a da se u Operatoru distribucijskog sustava ne provode strukturne promjene, osim razdvajanja distribucijske i opskrbne djelatnosti.

Najnoviji podaci o stanju prijenosnog sustava u Europskoj uniji pokazuju da se upravljačko vlasnički odnosi kod operatora prijenosnog sustava razlikuju unutar zemalja. U nekim zemljama oni su samostalni gospodarski subjekti sa svim obilježjima OPS, dok su u drugim zemljama sastavni dio vertikalno integriranih energetske subjekata. Što se tiče broja operatora, u velikoj većini zemalja i dalje postoji samo jedan,



dok ih jedino u Austriji (3), Njemačkoj (4), Italiji (8) i Portugalu (3) ima više. Znatne razlike postoje i u vlasništvu imovine. Potpuno vlasničko odvajanje provela je otprilike polovina zemalja, uključujući Veliku Britaniju, Španjolsku i Italiju. Zemlja koja se i dalje snažno protivi vlasničkom odvajanju je Francuska, a u Njemačkoj, nakon dugog razdoblja suprotstavljanja, vodeća energetska društva prodala su svoje prijenosne mreže.

#### 4. LIBERALIZACIJA TRŽIŠTA ELEKTRIČNE ENERGIJE

Proces deregulacije i promjena u shvaćanju snabdijevanja tržišta električnom energijom doveli su do razvoja sofisticiranijih strukturnih modela tržišta električne energije s različitim stupnjevima konkurencije. Ovi modeli predstavljaju faze u liberalizaciji tržišta električne energije i zapravo predstavljaju tijek reformskog procesa u elektroenergetskom sektoru. Svaki od ovih modela podrazumijeva postojanje određenog tržišnog mehanizma koji osigurava uvođenje konkurencije na tržište električne energije. Četiri temeljna modela organizacije elektroenergetskog sektora su:

**Model 1 - Vertikalno integrirani monopol** u kome nema konkurencije niti u proizvodnji, niti u prodaji električne energije. Potrošači nemaju pravo izbora jer mogu kupovati energiju isključivo od jednog, monopolskog poduzeća koje je u pravilu u vlasništvu države.

**Model 2 - Jedan kupac ili Purchasing agency (monopson)** u kome je dozvoljeno ili se zahtijeva postojanje jednog kupca/veletrgovca (purchasing agency) koji može nabavljati električnu energiju od više proizvođača u cilju poticanja konkurencije na tržištu. S obzirom da u ovom modelu nema slobodnog pristupa treće strane i nije osigurano tržišno natjecanje, Europska unija ga nije prihvatila kao alternativu.

**Model 3 - Veletržište** na kome je omogućeno distributivnim kompanijama da izaberu svog dobavljača, što uvodi konkurenciju među proizvođače i na maloprodajnom tržištu. U ovom modelu postoji slobodan pristup prijenosnoj mreži i djeluje mehanizam veleprodajne burze električne energije. Napredak u odnosu na prethodni model ostvaren je mogućnošću da proizvođači mogu prodavati električnu energiju različitim kupcima, bilo distribucijskim tvrtkama, bilo velikim industrijskim potrošačima, a ne samo jednom kupcu, što čini tržište konkurentnim.

**Model 4 - Maloprodaja** u kojoj je dozvoljeno svim kupcima da sami izabiru svog dobavljača, što podrazumijeva potpunu konkurenciju. Također postoji slobodan pristup prijenosnoj i distribucijskoj mreži.

Naravno da optimalan model tržišta ovisi o ekonomskim, tehničkim, ali i socijalnim i institucionalnim specifičnostima svake pojedine zemlje, a sukladno tome treba donijeti tržišna pravila i tehničke norme kojima se potiče razvoj i otvaranje tržišta. Bez obzira na relativno veliki broj direktiva EU i pravnu regularnost obveze liberalizacije tržišta, i dalje postoje velike razlike u dostignutom stupnju otvorenosti u zemljama članicama Europske unije. Prema najnovijim podacima o broju opskrbljivača i broju promjena opskrbljivača od strane korisnika, stupanj otvorenosti tržišta u svim zemljama članicama EU i dalje je vrlo nizak. Broj kupaca koji su promijenili opskrbljivača kreće se od 0 do 11,3%, što je posljedica velike zatvorenosti tržišta energije kod većine zemalja članica, zbog čega, iako

postoji veći broj opskrbljivača na nacionalnoj razini<sup>1</sup>, još uvijek postoji visoka tržišna koncentracija. Tako se tržišni udio tri najveća opskrbljivača kreće od 35% u Slovačkoj do 100% u manje razvijenim zemljama članicama Litvi, Latviji, Cipru i Grčkoj. U Hrvatskoj sukladno Zakonu o tržištu električne energije svi kupci električne energije mogu slobodno izabrati svog opskrbljivača, odnosno imaju status povlaštenog kupca. Ipak, do sada niti jedan povlašten kupac nije napustio HEP d.d. i sklopio ugovor s nekim drugim registriranim opskrbljivačem. Pomaci su se dogodili jedino na veleprodajnoj razini gdje inozemni trgovci prodaju električnu energiju putem bilateralnih ugovora s HEP-Trgovinom d.o.o., odnosno HEP-Opškrbom d.o.o., a radi se o relativno velikim iznosima (2.591 GWh u 2008. godini). Dakle, iako su ispunjeni svi formalni uvjeti za otvaranje tržišta, stvarna liberalizacija nije postignuta, kako u većini članica EU, tako ni u Hrvatskoj.

#### 4.1. Uloga WTO-a u liberalizaciji tržišta električne energije

Iako je dosadašnji proces liberalizacije tržišta električne energije u Europskoj uniji i Hrvatskoj bio presudno određen propisima prvog i drugog, a sada i trećeg paketa energetske propisa Europske unije, otvaranje energetske tržišta dijelom je određeno i multilateralnim trgovinskim okvirom Svjetske trgovinske organizacije (WTO - *World Trade Organization*) i Općeg sporazuma o trgovini uslugama (GATS - *General Agreement on Trade in Services*). Suštinski razlog zbog čega je energija, a posebice električna energija, dugo vremena bila marginalizirana u multilateralnim trgovinskim pregovorima vezan je uz problem sektorske klasifikacije. Naime, dugo je postojala dilema o tome je li električna energija zapravo roba ili usluga jer elektroenergetski sektor obuhvaća četiri djelatnosti: proizvodnju, prijenos koji se odnosi na visokonaponske mreže, distribuciju koja se odnosi na niskonaponske mreže i opskrbu koja obuhvaća prodaju električne energije konačnim potrošačima. Proizvodnja električne energije ima osobine robe, dok su ostale djelatnosti uslužne, zbog čega je bilo teško definirati cjelokupni sektor, posebice u vrijeme kada su ove četiri djelatnosti bile međusobno povezane u jednom vertikalno integriranom poduzeću. Stoga je u vrijeme Urugvajске runde električna energija bila klasificirana kao usluga jer se ne može uskladištiti, iako Svjetska carinska organizacija (WCO - *World Custom Organisation*) u svojoj harmoniziranoj robnoj klasifikaciji (*Harmonised Commodity Description and Coding system*) svrstava električnu energiju u robe.

Usporedo s procesom razdvajanja tržišnih i mrežnih djelatnosti, stekli su se uvjeti i za razdvajanje tretmana električne energije pa se tako proizvodnja klasificira kao roba i stoga je podložna pravilima GAT-a, dok su ostale tri djelatnosti klasificirane kao uslužne i stoga pod ingerencijom GATS-a. Problematika stranih direktnih investicija u proizvodnju energije nije predmet multilateralnih trgovinskih pregovora (Eberhard, 2003.). S obzirom da postoji visoka segmentacija tržišta i veliki broj različitih usluga na energetske tržištu, nije pobježe definiran pojam "energetske usluge" (WTO, 2005.), a proces

<sup>1</sup> U Rumunjskoj 138, Slovačkoj 176 do čak 310 u Češkoj. U razvijenim zemljama članicama kao što su Francuska, Njemačka, Velika Britanija, Danska, Italija postoji manji broj opskrbljivača (17 - 23), a stopa promjene opskrbljivača kreću se od samo 2 do 4,75%.

liberalizacije uglavnom se veže uz liberalizaciju trgovine energentima s obzirom da u mnogim regijama postoje veliki potencijali za prekograničnu trgovinu (*cross-border trade*).

Liberalizacija trgovine robama usmjerena je na smanjivanje i ukidanje carina, kvota i ostalih nekarinskih ograničenja, dok je cilj liberalizacija usluga uklanjanje različitih oblika diskriminacije u državnoj regulaciji uslužnih sektora te pružanje jednakih uvjeta za sve pružatelje usluga. Slično kao i kod trgovine robama, GATS uvodi dva osnovna principa: klauzulu najpovoljnije nacije (*MFN*) i nacionalni tretman. MFN princip podrazumijeva da svaka članica WTO-a mora svim pružateljima usluga osigurati iste uvjete bez diskriminacije s obzirom na zemlju podrijetla, dok nacionalni tretman podrazumijeva da strani i domaći pružatelji usluga moraju biti jednako tretirani. Dosadašnji proces liberalizacije bio je povezan s deregulacijom jer su trgovinske barijere u uslužnom sektoru najvećim dijelom rezultat nastojanja država/vlada da zadrže visok stupanj kontrole i regulacije nad pružanjem usluga, pogotovo onih javnih. Javne usluge od ključne su važnosti za funkcioniranje svih sektora gospodarstva i kućanstava te su stoga nužno pod-

vrgnute određenom vidu nadzora/regulacije od strane vlade/ministarstva ili od strane posebno uspostavljenog nadležnog regulatornog tijela, odnosno regulatorne agencije. Regulacija javnih usluga primjenjuje se uvijek u onim gospodarskim granama koje imaju karakteristike prirodnih monopola, kao što je slučaj s elektroenerget-

skim sektorom. Iako je cilj WTO-a smanjenje ograničenja u međunarodnoj trgovini i povećanje konkurencije što bi se trebalo postići deregulacijom, regulacija javnih usluga ipak je razvojna nužnost. Ona je neophodna u uvjetima kada su energetska tržišta još uvijek daleko od "savršenih tržišta" pa je potrebno korigirati tržišne nedostatke (*market failures*) kao što su negativni učinci na okoliš, asimetrične informacije (što je posebice važno u kontekstu zaštite malih dioničara) ili negativno djelovanje monopola (posebice u kontekstu cijena).

Liberalizacija energetskih tržišta vrlo je kompleksna iz više razloga:

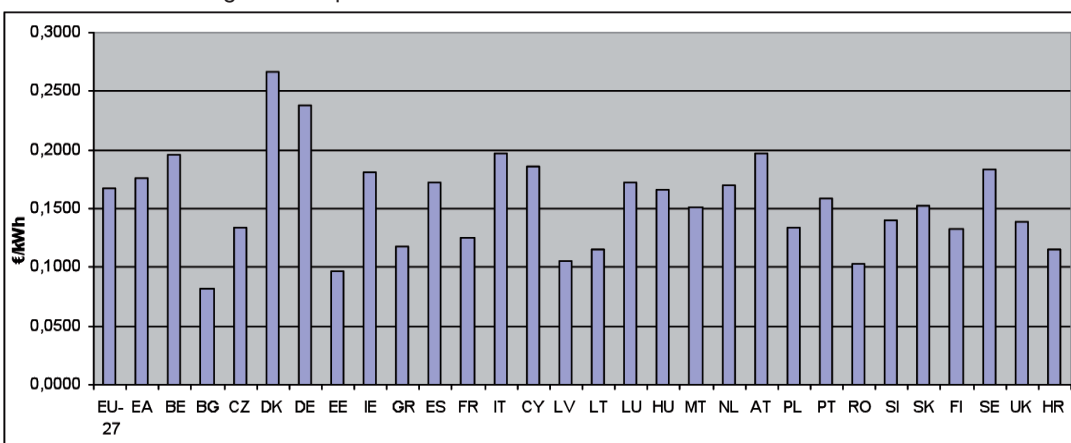
- energetska tržišta vrlo je segmentirano, postoji čak 30 vrsta različitih usluga,
- tržište karakterizira visoka koncentracija, a poduzeća su i dalje vertikalno integrirana kako bi maksimalno iskoristila svoju tržišnu moć,
- u energetska sektoru, a posebice elektroenergetskom i plinskom, u tijeku su strukturne reforme koje obuhvaćaju sveobuhvatne promjene na više razina, o čemu je već bilo riječi u prethodnim poglavljima,
- većina zemalja i dalje subvencionira svoja energetska poduzeća na različite indirektno načine.

Uloga GATS-a u procesu liberalizacije usluga odnosi se na uklanjanje svih tržišnih barijera i stvaranje jednakih konku-

rentskih uvjeta za domaće i strane pružatelje usluga. Tijekom Urugvajске runde doneseno je tek nekoliko pravila koja su se odnosila na trgovinu energijom, uglavnom na tržištima električne energije, koja su u to vrijeme karakterizirala vertikalno integrirana monopolska poduzeća. S obzirom na činjenicu da je većina zemalja započela s liberalizacijom i otvaranjem tržišta električne energije i plina, najnovija runda multilateralnih pregovora koja je započela još 2000. godine zauzela je stav da niti jedan uslužni sektor, pa tako ni energetska, ne može biti izuzet iz pregovora. Iako su relativno dugo energetske usluge bile marginalizirane, s vremenom sve je veći broj zemalja postavio zahtjeve vezane uz trgovinu energijom pa će nesumnjivo još biti globalnih promjena na ovom području.

#### 4.2. Učinak liberalizacije tržišta na cijene električne energije

Iako su očekivanja od liberalizacije tržišta električne energije bila velika, čini se da se nisu ostvarila, bar što se tiče konvergencije i snižavanja razine cijena.



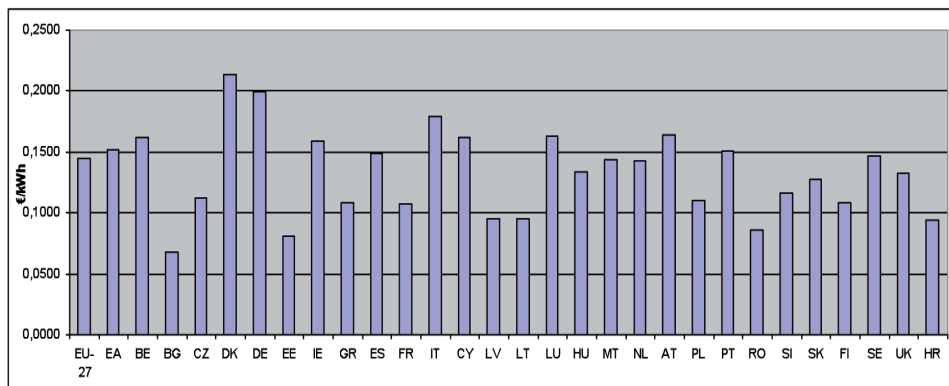
Slika 1. Cijene električne energije za kućanstva u 2010. godini, uključeni porezi (€/kWh)<sup>2</sup>

Izvor: Eurostat 2011.

Kako se može vidjeti, najniže cijene još uvijek imaju nove članice kao što su Bugarska, Baltičke zemlje, Estonija i Rumunjska, dok su, očekivano, najviše cijene za kućanstva u starim članicama Danskoj, Njemačkoj, Austriji, Italiji i Belgiji. U Hrvatskoj je konačna cijena električne energije još uvijek znatno niža od prosjeka EU-27, a niže cijene imaju samo već navedene zemlje. Cijene električne energije u Hrvatskoj imaju i važnu socijalnu dimenziju, no socijalna politika bi se ipak trebala realizirati drugim sredstvima i odvojiti od energetike. Iako u Hrvatskoj deklarativno postoji tržišno formiranje cijena za tzv. povlaštene kupce te regulirano (dakle administrativno) za tzv. tarifne kupce (kućanstva i malo poduzetništvo), ipak zapravo Vlada odobrava cijene za obje kategorije kupaca.

Uspoređujući cijene bez poreza (slika 2.), razlike između EU članica ipak su nešto manje izražene, što pokazuje izostanak zajedničke fiskalne politike i neravnomjerno porezno opterećenje energije.

<sup>2</sup> Cijene za Mađarsku i Maltu odnose se na drugo polugodište 2009. godine.



Slika 2. Cijene električne energije za domaćinstva u 2010. godini, bez poreza (€/kWh)

Izvor: Eurostat, 2011.

Podaci pokazuju da je hrvatsko domaćinstvo znatno manje opterećeno u odnosu na stare članice, a jeftiniju električnu energiju imaju samo dvije najnovije članice Bugarska i Rumunjska te Estonija. Praksa oporezivanja razlikuje se u europskim zemljama, a u Hrvatskoj se temeljna cijena električne energije za domaćinstva povećava za ostale poreze u iznosu od 0,02 eura/kWh. Divergencija cijena električne energije vidljiva je i kod industrijskih potrošača. Bez obzira na određene pomake, podaci pokazuju da ipak nije došlo do značajnije konvergencije cijena, kako za privatne potrošače (kućanstva), tako i za industrijske. Podaci tijekom dužeg vremenskog razdoblja također pokazuju trend porasta cijena, posebice kod novih članica, dok se u nekim razdobljima cijena električne energije u starim članicama smanjila zbog početnih viškova energije iz novih članica, no ti su se učinci vrlo brzo izgubili.

## 5. ZAKLJUČAK

Hrvatski elektroenergetski sektor opterećen je brojnim problemima - od administrativnog načina utvrđivanja cijena električne energije koji nije poticajan za ulaganja privatnih investitora u njegove tržišne djelatnosti (proizvodnju i opskrbu), slabe poslovne efikasnosti energetskih subjekata do stvarne nemogućnosti promjene opskrbljivača električne energije. U takvim uvjetima nužne su određene promjene kako bi završili proces restrukturiranja i otvaranja tržišta, što je uostalom i obveza Republike Hrvatske preuzeta u procesu pristupnih pregovora s Europskom unijom. Niti Europska unija nije bila suviše uspješna u dosadašnjim reformama energetskog sektora te je i sama konstatirala da je njen energetski sektor još uvijek rascjepkan i neracionalan te da koči gospodarski razvoj. Stoga je predložila neka nova rješenja u Trećem paketu

energetskih propisa koja zemlje članice, ali i Hrvatska trebaju primijeniti najkasnije do ožujka 2012. godine. Hrvatska je formalno provela sve reforme: donijela neophodno zakonodavstvo, osnovala nezavisnu regulatornu agenciju (HERA), razdvojila tržišne od reguliranih djelatnosti i uspostavila nezavisnog operatora prijenosne i distribucijske mreže, no stvarnog otvaranja tržišta i promjene opskrbljivača još uvijek nema.

## Literatura:

1. Dvornik, D. (2003.), Razvoj (de)regulacije i preporuke za tranzicijska gospodarstva, *Energija*, god. 52, br. 4.
2. Eberhard, A. (2003), GATS Energy Services Negotiations and Energy Market Regulation and Liberalisation in South Africa, *TIPS Working Paper Series WP9-2003*, Graduate School of Business, University of Cape Town, May.
3. EKONERG, Institut za elektroprivredu i energetiku i Odvjetnički ured Tilošanec (2010.), Studija usklađivanja hrvatskoga energetskog sektora i energetskog zakonodavstva s energetskim propisima Europske unije, Zagreb, 30. rujna.
4. Eurostat (2011) database.
5. Granić i dr. (2008.), Treba li reformu energetskog sektora reformirati, *Nafta* 59 (12).
6. HEP Vjesnik (2010.), studeni/prosinac 2010.
7. Pollitt, M., Jamasb, T. (2005), *Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalization & Integration*, Center for Energy and Environmental Policy Research.
8. Tešnjak, S., Banovac, E., Kuzle, I. (2010.), Tržište električne energije, Graphis, Zagreb.
9. WTO (2005), Public Services and the GATS, *Working Paper ERSD-2005-03*, Economic Research and Statistics Division, July.

Prof. dr. sc. Nela VLAHINIĆ-DIZDAREVIĆ,  
Ekonomski fakultet, Rijeka