

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Παντελή Κάπρου, Καθηγητή Ενεργειακής Οικονομίας στο ΕΜΠ

Το ετήσιο συνέδριο του IENE, που πλέον έχει καθιερωθεί ως θεσμός, επιχειρεί να αποτιμήσει την πορεία του ενεργειακού τομέα της χώρας, να δώσει βήμα για διάλογο και να εξετάσει νέα ζητήματα για την ατζέντα πολιτικής. Το πρόγραμμα και του φετινού συνεδρίου σχεδιάστηκε με αυτόν τον τρόπο.

Είναι το τρίτο συνέδριο του IENE που λαμβάνει χώρα κατά τη διάρκεια της μεγάλης οικονομικής κρίσης που βιώνει η χώρα από το τέλος του 2009. Ίσως στα προηγούμενα δύο συνέδρια δεν είχαν εκτιμηθεί πλήρως οι επιπτώσεις της κρίσης αυτής στον ενεργειακό τομέα της χώρας. Σήμερα όμως είναι φανερό σε όλους ότι και ο ενεργειακός τομέας έχει περιέλθει και αυτός σε δεινή θέση, η οποία καταδεικνύεται από την κρίση ρευστότητας της αγοράς, τις ζημίες των επιχειρήσεων και την αδυναμία χρηματοδότησης των επενδύσεων. Οι συμμετέχοντες στον ενεργειακό τομέα έχουν περιέλθει σε κατάσταση μεγάλης αβεβαιότητας, αφού είναι άγνωστο το πώς και πότε θα εφαρμοσθούν οι προβλέψεις του μνημονίου για πώληση μονάδων της ΔΕΗ, για ιδιωτικοποιήσεις, για τις ΑΠΕ αλλά και σχετικά με τις τιμές της ενέργειας. Ταυτόχρονα οι καταναλωτές υφίστανται οικονομικές δυσκολίες λόγω των σημερινών τιμών της ενέργειας, περιλαμβανομένης της βιομηχανίας, ενώ είναι φανερό σε όλους ότι επίκειται

περαιτέρω αυξήσεις των τιμών. Σε αυτήν την κατάσταση οικονομικής κρίσης και αβεβαιότητας άρχισε συζήτηση περί μεταρρύθμισης του μοντέλου της αγοράς.

Ήταν αναπόφευκτο να περιέλθει η ενεργειακή αγορά σε αυτήν τη δυσμενή κατάσταση; Ας πάρουμε τα πράγματα από την αρχή.

Η οικονομική κρίση και η μεγάλη ύφεση στην οποία εισήλθε η χώρα μείωσε τη ζήτηση ενέργειας σε όλους τους τομείς. Αυτό έγινε φανερό ήδη από το 2010. Η μείωση της ζήτησης και η αδυναμία περιορισμού των ανελαστικών στοιχείων του κόστους εύλογα οδηγεί σε μείωση της κερδοφορίας ίσως και σε ζημίες. Αφού η κρίση είναι πρωτίστως κρίση δανεισμού, το κόστος κεφαλαίου αυξάνει και οι επιχειρήσεις αδυνατούν να εξεύρουν τραπεζική χρηματοδότηση. Το κόστος εξυπηρέτησης χρέους αυξάνει πράγμα που επιδεινώνει την οικονομική θέση. Ταυτόχρονα υποχωρούν οι επενδύσεις. Ενώ μειώνεται η πίτα της αγοράς και εγγράφονται ζημίες, η τυχόν εντατικοποίηση του ανταγωνισμού θα οδηγούσε σε περαιτέρω ζημίες. Σε μια τέτοια κατάσταση κάθε επιχείρηση δρα συντηρητικά προσπαθώντας να επιβιώσει διατηρώντας τη θέση της στην αγορά χωρίς προσπάθεια επέκτασης. Επενδύσεις, ανταγωνισμός και μεγέθυνση του μεριδίου αγοράς μπορεί να συντελεσθούν μόνο όταν αρχίσει η ζήτηση ενέργειας να αυξάνει και πάλι, όταν έχουν χαλαρώσει οι ασφυκτικοί χρηματοοικονομικοί περιορισμοί, με άλλα λόγια όταν έχει αρχίσει η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Αυτά είναι τα θεμελιώδη στοιχεία της αγοράς, ανεξάρτητα από πολιτικές και ρυθμίσεις.

Η κρίση του ενεργειακού τομέα κατά το χρονικό διάστημα από τις αρχές του 2010 έως και σήμερα δεν οφείλεται σε έλλειψη ανταγωνισμού ή σε έλλειψη μεταρρυθμίσεων, οι οποίες βέβαια θα έπρεπε να έχουν γίνει στις καλές εποχές προ της κρίσης. Οφείλεται στην ύφεση, στην χρηματοδοτική ασφυξία και στην άρση της εμπιστοσύνης στην ελληνική οικονομία από ξένους επενδυτές.

Δυστυχώς όμως οι επιπτώσεις μεγεθύνθηκαν από αλληπάλληλα σφάλματα ενεργειακής πολιτικής που έγιναν κατά το χρονικό διάστημα από τις αρχές του 2010.

Δεν εκτιμήθηκε η πίεση στα τιμολόγια από τη μείωση της ζήτησης και ακολουθήθηκε πολιτική αύξησης του κόστους που αργά ή γρήγορα θα έπρεπε να ματοκυλισθεί στους καταναλωτές. Σε κατάσταση φανατισμού και λαϊκισμού εξαγγέλθηκαν μεγαλεπήβολοι στόχοι για τις ΑΠΕ, δόθηκαν γενναίες αυξήσεις στις εγγυημένες τιμές, παρασχέθηκαν αφειδώς άδειες για φωτοβολταϊκά με υπέρογκες τιμές, ενώ ταυτόχρονα αγνοήθηκαν έργα ουσίας για τις ΑΠΕ, όπως τα δίκτυα, τα έργα μεγάλης κλίμακας αιολικών, κλπ. Ας θυμηθούμε τις παλινωδίες με τα αγροτικά ηλιακά, το πρόγραμμα ΗΛΙΟΣ, κ.ά. Η συνετή πολιτική θα ήταν οι ΑΠΕ να αναπτυχθούν κυρίως μέσω των τεχνολογιών ανταγωνιστικού κόστους, όπως τα αιολικά, έως ότου είτε το κόστος των ηλιακών να μειωθεί είτε η χώρα να έχει οικονομικά περιθώρια να ξοδεύει για την πράσινη ανάπτυξη και τη Δανία του Νότου. Αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν ο εκτροχιασμός του λογαριασμού ΑΠΕ και ταυτόχρονα η εθελοτυφλία του Κράτους μη τολμώντας την αύξηση του ειδικού τέλους ή τη ριζική αντιμετώπιση του προβλήματος με μετακύλιση του λογαριασμού ΑΠΕ στους πωλητές-προμηθευτές ηλεκτρικής

ενέργειας. Ο λαϊκισμός και το πολιτικό κόστος οδήγησαν στα υπέρογκα ελλείμματα τα οποία συνεχίζονται. Το Κράτος μάλιστα δεν κατάφερε ούτε να συνεισφέρει αυτά που είχε υποσχεθεί από άλλους πόρους για να ισοσκελίσει τον λογαριασμό ΑΠΕ. Έτσι υπονομεύθηκαν οι ίδιες οι ΑΠΕ, επιβάλλεται βίαιος περιορισμός των επενδύσεων και εκ των υστέρων αθέτηση των πληρωμών για ΑΠΕ. Συκοφαντήθηκε ολόκληρο το σύστημα των εγγυημένων τιμών και αποθαρρύνονται επενδύσεις ΑΠΕ.

Στα μέσα του 2010 τέθηκε το ζήτημα των στρεβλώσεων της χονδρεμπορικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και των άλλων συναφών ρυθμίσεων που είχαν εφαρμοσθεί με πολύ διαφορετικό τρόπο από ότι είχαν σχεδιασθεί το 2003-2004. Αντί της άρσης των στρεβλώσεων εφαρμόσθηκε παράταση εφαρμογής των μεταβατικών μηχανισμών με αποτέλεσμα οι στρεβλώσεις να υφίστανται μέχρι σήμερα.

Ως αποτέλεσμα, οι οριακές τιμές συστήματος παρέμειναν σε επίπεδα κάτω του συνολικού κόστους ηλεκτροπαραγωγής με συνέπειες τόσο για τον λογαριασμό ΑΠΕ όσο και για τη λιανική αγορά. Δόθηκε η δυνατότητα φθηνής αγοράς ενέργειας από την χονδρεμπορική αγορά σε μεσάζοντες και μάλιστα αυτό ενισχύθηκε από την αδυναμία του Κράτους να ρυθμίσει σωστά τα τιμολόγια της ΔΕΗ κατά κατηγορία πελατών. Αναπτύχθηκε ένας ψευδεπίγραφος ανταγωνισμός στη λιανική αγορά με δήθεν εναλλακτικούς παρόχους. Λίγο αργότερα, το ίδιο το Κράτος, δρώντας αυτή τη φορά ως μέτοχος της ΔΕΗ, άλλαξε τα τιμολόγια κατάλληλα και οδήγησε τους παρόχους αυτούς σε χρεωκοπία αδιαφορώντας για την κατασυκοφάντηση της δυνατότητας ανάπτυξης ανταγωνισμού στο επίπεδο της λιανικής αγοράς. Η συνετή πολιτική θα ήταν

να αναγνωρισθεί ότι μόνο ο καθετοποιημένος ανταγωνισμός είναι υγιής και να εξετάσει το κράτος με ποια μέτρα θα μπορούσε να ωθήσει στη δημιουργία πραγματικού χαρτοφυλακίου ισχύος από εναλλακτικούς παρόχους.

Το καλοκαίρι του 2011 το Κράτος με τη σύμφωνη γνώμη της ΡΑΕ προωθεί την εφαρμογή του τρίτου πακέτου οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου. Στο πλαίσιο αυτό επιλέγει τον τεμαχισμό του ΔΕΣΜΗΕ και την επαναφορά στη ΔΕΗ (δήθεν ως ανεξάρτητης θυγατρικής 100%) του Διαχειριστή του Συστήματος Μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Ο ΛΑΓΗΕ ως λειτουργός της χονδρεμπορικής αγοράς επωμίζεται το υπέρογκο έλλειμμα του λογαριασμού ΑΠΕ, αλλά και τις επισφάλειες των συναλλαγών της χονδρεμπορικής αγοράς χωρίς να έχει πάγια στοιχεία και χωρίς να μπορεί να δανείζεται. Ο ΑΔΜΗΕ, η θυγατρική της ΔΕΗ, κληρονομεί την χρηματοδοτική ασφυξία της ΔΕΗ και βέβαια αδυνατεί να επενδύσει για τα μεγαλεπήβολα δίκτυα των 6 δισ. ευρώ. Η συνετή πολιτική θα ήταν η διατήρηση του ΔΕΣΜΗΕ για μία μεταβατική περίοδο και η προετοιμασία της εφαρμογής ιδιοκτησιακού διαχωρισμού με προσέλκυση επενδυτών που θα αναλάμβαναν υποχρέωση επενδύσεων στα δίκτυα. Σήμερα η πώληση του ΑΔΜΗΕ τίθεται από την τρόικα για εισπρακτικούς σκοπούς.

Ήδη από το πρώτο μνημόνιο του 2010, τέθηκε η πώληση λιγνιτικών μονάδων της ΔΕΗ και η ιδιωτικοποίηση της ΔΕΗ. Η τακτική των Κυβερνήσεων ήταν η αποφυγή του προβλήματος και οι καθυστερήσεις μήπως και η τρόικα το ξεχάσει στο επόμενο μνημόνιο. Ας θυμηθούμε τα αστεία συστήματα με τα swaps που στο μεταξύ ξεχάστηκαν. Ακόμα και σήμερα στο τρίτο μνημόνιο η απαίτηση επανέρχεται χωρίς η Κυβέρνηση να

έχει διαμορφώσει στρατηγική για αυτά τα θεμελιώδους σημασία ζητήματα. Η συνετή πολιτική θα ήταν η Κυβέρνηση να προτείνει και να εφαρμόσει αμέσως από το 2010 μεταρρυθμίσεις ισοδύναμου αποτελέσματος σχετικά με την παροχή δυνατότητας συγκρότησης ανταγωνιστικού χαρτοφυλακίου ισχύος από ανεξάρτητους συμμετέχοντες στην αγορά. Εξάλλου μια τέτοια μεταρρύθμιση έπρεπε να είχε προωθηθεί πριν από την κρίση. Αντ' αυτού παραμένει ακόμα σήμερα μια μεγίστη πηγή αβεβαιότητας και πιθανής επισφάλειας για τη ΔΕΗ και για τους λοιπούς συμμετέχοντες στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας.

Κατά την ίδια χρονική περίοδο διατηρήθηκε η δήθεν απελευθέρωση των τιμολογίων υψηλής τάσης που είναι ζωτικής σημασίας για την εναπομένουσα βαριά βιομηχανία της χώρας. Ουδείς βέβαια σκέφθηκε ότι δεν είναι δυνατόν να γίνεται διαπραγμάτευση μεταξύ της ΔΕΗ ως μοναδικού πρακτικά προμηθευτή και μεμονωμένων βιομηχανικών καταναλωτών η επιβίωση των οποίων εξαρτάται από τα τιμολόγια της ΔΕΗ. Η συνετή πολιτική θα ήταν η ρύθμιση των τιμολογίων από το Κράτος είτε με άμεσο τρόπο όπως παλιά είτε με έμμεσο τρόπο όπως το σύστημα NOME που εφαρμόσθηκε πρόσφατα στη Γαλλία. Αν δεν θέλει ρύθμιση, το συνεπές Κράτος έπρεπε να εξασφαλίσει προϋποθέσεις καθετοποιημένου ανταγωνισμού μέσω παροχής δυνατότητας συγκρότησης ανταγωνιστικού χαρτοφυλακίου ισχύος από ανεξάρτητους παρόχους. Η πολιτική που ακολουθείται, περιλαμβανομένης της εμπλοκής της ΡΑΕ και των διαιτησιών, παρατείνει μια απαράδεκτη κατάσταση ανασφάλειας για τις βιομηχανίες. Στο ίδιο πλαίσιο το Κράτος δεν έδωσε ποτέ δυνατότητα στη βαριά βιομηχανία να συνάπτουν μακροχρόνια

συμβόλαια προμήθειας ισχύος από τις διασυνδέσεις σε αντίθεση τόσο με τις επιταγές της ΕΕ όσο και με τις επιδιώξεις του περίφημου target model που όλοι επικαλούνται.

Το χειρότερο όμως ήταν η είσπραξη του τέλους για την ακίνητη περιουσία μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ. Αυτό το απίστευτο μέτρο μείωσε ακόμα περισσότερο τις εισπράξεις της ΔΕΗ με αποτέλεσμα η υστέρηση εσόδων να μετακυλισθεί ως μερική στάση πληρωμών σε όλη την αλυσίδα της ενεργειακής αγοράς. Εκτός από τις ζημίες, δημιουργήθηκε ανασφάλεια εισπράξεων σε όλους τους συμμετέχοντες με αποτέλεσμα περαιτέρω χρηματοδοτική ασφυξία, αποθάρρυνση επενδυτών κλπ. Αυτή ήταν η χαριστική βολή.

Με άλλα λόγια δεν μας αρκούσε η μείωση της ζήτησης και οι εξ αυτής επιπτώσεις στα οικονομικά των επιχειρήσεων της αγοράς ενέργειας, αλλά υπεστήκαμε τις συνέπειες αλλεπάλληλων λαθών, παραλείψεων και παλινωδιών, με αποτέλεσμα σήμερα να βρισκόμαστε σε κρίση ρευστότητας στην αγορά ενέργειας και σε πλήρη αβεβαιότητα σχετικά με το μέλλον.

Το Κράτος δεν χρειαζόταν τα τρία αυτά χρόνια να περιμένει την τρόικα να υποδείξει και να επιβάλλει μεταρρυθμίσεις και αλλαγές σε ζητήματα τα οποία προφανώς έπασχαν και έπρεπε να διορθωθούν: οι συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού, τα τιμολόγια, το κόστος ΑΠΕ, η ανεξαρτησία των διαχειριστών, η προσέλκυση ιδιωτικών επενδυτικών κεφαλαίων, κλπ. Αυτά όλα τα λέγαμε κάθε χρόνο εδώ στα συνέδρια του ΙΕΝΕ, αλλά το κράτος αδιαφορούσε ακολουθώντας πολιτική λαϊκισμού και μικροπολιτικού συμφέροντος. Θα έπρεπε μόνοι μας και έγκαιρα να έχουμε

προωθήσει τις μεταρρυθμίσεις αυτές. Η τρόικα και τις επιβάλλει βίαια αλλά και κακότεχνα, με συνέπεια μειωμένη αποτελεσματικότητα.

Εδώ που φθάσαμε πλέον σήμερα, πρέπει όμως κανείς να είναι πολύ προσεκτικός. Οι επιχειρήσεις της αγοράς, έχοντας εγγράψει ζημίες και υπό χρηματοδοτική ασφυξία, πλέον κινδυνεύουν από περαιτέρω κακούς χειρισμούς. Η τυχόν βιαστική αλλαγή του μοντέλου της αγοράς χωρίς να υπάρξουν προηγουμένως συνθήκες ανάπτυξης καθετοποιημένου ανταγωνισμού μπορεί να οδηγήσει σε απώλεια επιχειρήσεων που έχουν παραγωγικά πάγια στοιχεία. Η επιβεβλημένη ρύθμιση των τιμών πώλησης στη βαριά βιομηχανία, με όποιο τρόπο και αν γίνει, πρέπει να συνοδεύεται από αντισταθμίσεις μέσω άλλων τιμολογίων. Η μετακύλιση του πλήρους, ελεγμένου κόστους στις τιμές πρέπει να προσεχθεί, αλλιώς θα κινδυνέψει η ίδια η ΔΕΗ και κατά συνέπεια η λοιπή αγορά.

Με άλλα λόγια υπό τις παρούσες συνθήκες είναι προτιμότερη μία συντηρητική πολιτική αλλαγών στην αγορά, με γνώμονα τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των επιχειρήσεων. Παράλληλα το κράτος πρέπει να άρει το γρηγορότερο τις αβεβαιότητες σχετικά με την πώληση ή μη μονάδων της ΔΕΗ, τη μορφή των ιδιωτικοποιήσεων κλπ. Οι επιλογές πρέπει να ληφθούν με γνώμονα τα στρατηγικά οφέλη για την ανάπτυξη των επενδύσεων και των τιμών καταναλωτή αλλά και με πρόθεση πράγματι να αντιμετωπισθούν οι παθογένειες της ελληνικής αγοράς και του ανταγωνισμού. Η τρόικα πείθεται σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής όταν υπάρχει σοβαρότητα και υπευθυνότητα της πολιτικής που αποσκοπεί στους ίδιους στόχους.

Μόνον όταν έχει επιλυθεί η αβεβαιότητα αυτή έχει νόημα η συζήτηση μεταρρύθμισης του μοντέλου της αγοράς. Τα ζητήματα όμως των τιμών της βιομηχανίας πρέπει άμεσα να προχωρήσει, καθώς και η ριζική λύση του γόρδιου δεσμού των ΑΠΕ μέσω της μετακύλισης του λογαριασμού ΑΠΕ ως υποχρέωση των προμηθευτών ηλεκτρικής ενέργειας.

Η μεταρρύθμιση της αγοράς, η επέκταση των επιχειρήσεων και οι νέοι όροι ανταγωνισμού μπορούν να ρυθμισθούν χωρίς κινδύνους μόνο εάν η ζήτηση ενέργειας επανέλθει σε αυξητική τροχιά, αν η χρηματοδοτική ασφυξία έχει χαλαρώσει και αν κάπως έχει αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη ξένων επενδυτών. Μέχρι τότε η πολιτική πρέπει να προσέχει πρωτίστως τη βιωσιμότητα και τις τιμές, χωρίς κλυδωνισμούς και αβεβαιότητες. Η ελληνική κυβέρνηση οφείλει να πάρει στα χέρια της με θετικό τρόπο και να εφαρμόσει αυτά που έχουν στρατηγικό όφελος με δική της πρωτοβουλία και αποφασιστικότητα.

Ας ελπίσουμε ότι στο επόμενο συνέδριο του ΙΕΝΕ θα μπορούμε να πούμε ότι όλα αυτά τα αφήσαμε πίσω μας.