



POLITYKA ENERGETYCZNA – ENERGY POLICY JOURNAL

2017 ♦ Tom 20 ♦ Zeszyt 2 ♦ 89–104

ISSN 1429-6675

Michał Andrzej PRZYBYŁ*, Rafał ŚPIEWAK**

Oddziaływanie regulatora na czynniki finansowe operatorów systemu dystrybucyjnego energii elektrycznej

STRESZCZENIE: Energia elektryczna jest produktem przeznaczonym na sprzedaż. Ma jednak specyficzne znaczenie, które skutkuje nadaniem jej przymiotu dobra publicznego. Przyczyną takiego stanu jest konieczność zagwarantowania ciągłości jej dostaw. Niezbędna jest nie tylko dla prawidłowego funkcjonowania gospodarstw domowych, lecz w szczególności konieczna dla zapewnienia bezpieczeństwa kraju. W obowiązującym systemie gospodarczym, posługując się terminem konstytucyjnym: społeczną gospodarką rynkową, to konkurencja, uważana jest za najlepszą metodę kształtowania rynku i występujących w jego ramach stosunków. Niewątpliwie nie we wszystkich podsektorach energetyki niewidzialna ręka rynku pozwala na realizację swoich celów i funkcji w sposób wystarczający. Zatem niezbędne staje się wprowadzenie odpowiednich, aktywnych mechanizmów regulacji stanowiących skuteczny substytut dla konkurencji. Regulatorowi – czyli prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki przypisano szereg zadań i kompetencji. Ma on obowiązek dbania o interes państwa w zakresie rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. Równocześnie wykonuje on zadanie ochrony odbiorcy końcowego przed nakładaniem nieuzasadnionych opłat za dostarczaną energię. Jednakże regulator nie może być rzecznikiem wyselekcjonowanej grupy uczestników rynku. Jego funkcją jest zastępowanie mechanizmów konkurencji rynkowej przy wykorzystaniu dostępnych narzędzi prawnych i ekonomicznych. Rolę regulatora należy określić, jako zamiennika rynku konkurencyjnego. Połączenie wskazanych powyżej zadań jest trudne, ale możliwe, przy zachowaniu niezależności regulatora oraz nadaniu i zagwarantowaniu mu uprawnień umożliwiających,

* Student – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań; e-mail: michal.andrzej.przybyl@gmail.com

** Mgr inż., doktorant – Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Gdański, Sopot; e-mail: rafal.spiewak@gmail.com

m.in. kontrolę nad gospodarką finansową spółek jednoosobowych Skarbu Państwa lub podmiotów państwowych działających w branży dystrybucji energetycznej. Niniejszy tekst ma na celu przedstawienie zależności między różnymi formami aktywności organów regulacyjnych a podmiotami uczestniczącymi w rynku energii, w szczególności spółek zajmujących się dystrybucją energii elektrycznej. Autorzy wskazują, czym jest sama regulacja oraz kto wprowadza normy wiążące strony. Ponadto podejmują staranie przedstawienia czytelnikowi w przystępny sposób zagadnienia przychodu regulowanego oraz uwypuklenia w nim roli regulacji jakościowej. Istotą artykułu jest wykazanie formy i stopnia oddziaływania Regulatora na wyniki finansowe OSD.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo energetyczne, regulator, dystrybucja, przychód regulowany

Wprowadzenie

Energia elektryczna w każdym rozwijającym się i rozwiniętym kraju ma znaczenie priorytetowe. Jest źródłem zaspokajania potrzeb egzystencjalnych oraz funkcjonalnych społeczeństwa i pełni pierwszoplanową rolę w gospodarce. Jej dystrybucja z uwagi na strategiczne znaczenie, w zależności od czasu i sytuacji geopolitycznej, wiązała się z interwencjonizmem, a niekiedy nawet ścisłą kontrolą państwa. Ingerencja administracji państwowej w obszar działania spółek energetycznych poprzez narzucanie określonych zasad, tworzenie instytucji kontrolnych i ram prawnych do ich przeprowadzania nosi miano regulacji. Niemal od początku istnienia sektora energetycznego jest on w różnych formach objęty nadzorem, zaś każda regulacja wpływa na wyniki finansowe przedsiębiorstw uczestniczących w rynku energii. Rozdział obszarów działania przedsiębiorstw energetycznych na te mogące podlegać rynkowej konkurencji (wytwarzanie i obrót) i te, które mają w tym zakresie mniejsze możliwości (przesył i dystrybucja) umożliwił ograniczenie obszaru regulowanego.

1. Mechanizm regulacji

W celu zapewnienia kontroli podsektorów energetyki zaczęto wprowadzać zróżnicowane mechanizmy regulacyjne jako element zastępujący konkurencję. W Polsce ramy prawne wyznaczyła ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo Energetyczne (dalej: PrEn), która definiuje regulację, jako stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesu odbiorców (*Ustawa z dnia 10 kwietnia... 1997*). W art. 21 PrEn ustanowiono instytucję regulacyjną w postaci prezesa Urzędu Regulacji i Energetyki (dalej: prezes URE). Jest on podstawowym organem regulacji energetyki. W założeniu miał to być organ niezależny. W prak-

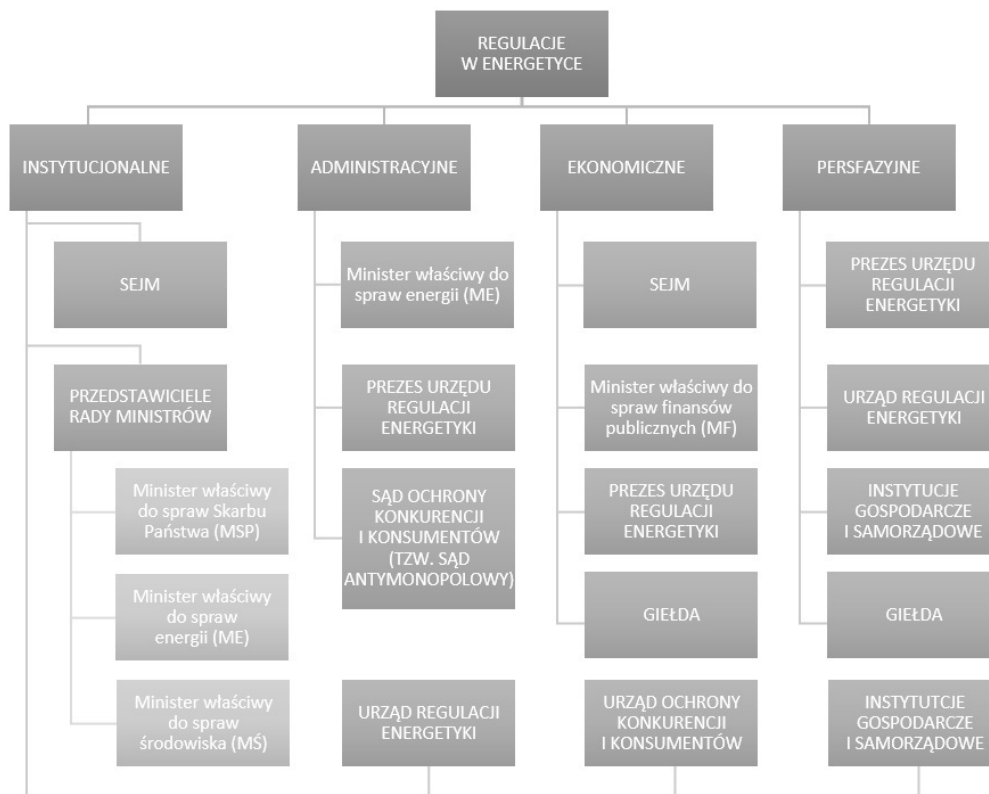
tyce niezależność regulatora polega głównie na zwiększaniu autonomii w podejmowaniu decyzji, w stosunku do spółek energetycznych, ale nie oddziela go całkowicie od struktur rządowych. Jest to zgodne z art. 23 obowiązującej Dyrektywy Energetycznej, gdyż określa ono tylko wymóg całkowitej niezależności od przemysłu elektroenergetycznego (Dyrektywa 2003/54/WE... 2003). Pracę prezesa URE we władzach administracji centralnej, po nowelizacji PrEn z lipca 2013 r. dostosowują regulację prawną do wymogów przewidzianych w dyrektywach 72/2009 i 73/2009. Nadzór nad działalnością prezesa URE, powierzony został bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów. Zakres zadań prezesa URE jest bezpośrednio związany ze sprawami państwa, obejmującymi rządową politykę w kwestii energetyki i dlatego działania prezesa URE muszą posiadać znamiona spójności i zgodności z energetycznymi zamierzeniami Rady Ministrów. Wpływ rządu, choć nieunikniony, powinien być, w dobrze funkcjonującej gospodarce, marginalny. Utworzenie tego organu jest formą przeciwdziałania praktykom monopolistycznym przedsiębiorstw funkcjonujących w warunkach monopolu naturalnego, czyli uzyskujących dominującą pozycję rynkową w sposób inny, niż dzięki wyeliminowaniu konkurencji i koncentracji produkcji. Zaś taka sytuacja ma miejsce na rynku energii w zakresie dystrybucji. Podmioty te mogą wobec odbiorców wykorzystywać swoją pozycję w zakresie podnoszenia cen za świadczone usługi w celu osiągnięcia znaczących, a nie należnych zysków. Prezes URE odpowiedzialny za regulowanie działalności przedsiębiorstw energetycznych, zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, ma obowiązek kontroli stosowanych taryf energii elektrycznej i składników mających wpływ na kalkulacje cen i stawek opłat w taryfach (Ustawa z dnia 10 kwietnia... 1997).

2. Inne organy regulacyjne w dystrybucji energii

W procesie regulacji instytucjonalnych uczestniczą również: prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: prezes UOKiK), Sejm, przedstawiciele Rady Ministrów tj. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (dalej: MSP), minister właściwy do spraw energii (dalej: ME), minister właściwy do spraw środowiska (dalej: MŚ) oraz inne instytucje gospodarcze i samorządowe. W obszarze jurysdykcyjnym grono to wzbogaca Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK) zwany niekiedy Sądem Antymonopolowym. Ponadto w strefie regulacji ekonomicznych istotną rolę odgrywa minister właściwy do spraw finansów publicznych (dalej: MF) oraz Giełda. Podział organów regulacyjnych obrazuje rysunek 1.

Z uwagi na obszar regulacji, zakres działania poszczególnych organów jest różny, co przedstawia poniższa tabela 1.

W kompetencji Rady Ministrów jest określanie założeń polityki energetycznej oraz wydawanie rozporządzeń wykonawczych. Struktura PrEn pozwala na uregulowanie wielu ważnych zagadnień dla działalności przedsiębiorstw energetycznych poprzez akty wykonawcze będące istotnym narzędziem regulacyjnym ME i Rady Ministrów (Dobroczyńska red. 2001). Znacząco mogą one oddziaływać na czynniki finansowe spółek energetycznych, bowiem to



Rys. 1. Schemat podziału organów regulacyjnych w energetyce

Źródło: opracowanie własne, na podstawie Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., Regulacja energetyki w Polsce, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 37

Fig. 1. Division chart of regulatory authorities in the energy sector

w rozporządzeniu taryfowym ([Rozporządzenie Ministra Gospodarki... 2011](#)) zawarte są szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf przez przedsiębiorstwo energetyczne prowadzące działalność gospodarczą w zakresie przesyłania i dystrybucji lub obrotu energią elektryczną, oraz zasady rozliczeń w obrocie energią między przedsiębiorstwem energetycznym i odbiorcami energii elektrycznej. Prezes UOKiK wydaje decyzje o uznaniu praktyk ograniczających konkurencję i może nakazać zaniechanie ich stosowania. Mimo tego, że zadaniem tego organu nie jest karanie sensu stricto, a skuteczna ochrona rynku i jego uczestników, to w trybie administracyjnym prezes UOKiK może nałożyć kary sięgające wielu milionów złotych, co rzutować może na wyniki finansowe przedsiębiorstw. MSP, pełniący funkcje właścicielskie w stosunku do przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, prowadzi przekształcenia własnościowe w sektorze ([Ustawa z dnia 30 sierpnia... 1996](#)). Wiązać się to może z istotnymi zmianami w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej. MŚ kreuje i wdraża politykę ekologiczną państwa, a to łączy się z ochroną środowiska także w procesie dystrybucji. Organ ten posiada upoważnienia do nakładania kar

TABELA 1. Główne obszary regulacji przez organy regulacyjne

TABLE 1. The main areas of regulation by regulatory authorities

Organ regulacyjny	Obszar regulacji
Sejm	Ustawa Prawo energetyczne.
Rada Ministrów	Założenia polityki energetycznej i wydawanie rozporządzeń wykonawczych.
Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (MSP)	Nadzór właścicielski i zagadnienia prywatyzacyjne.
Minister właściwy do spraw energii (ME)	Polityka energetyczna, rozporządzenia i normy systemowe, tworzenie programu rozwoju i konsolidacji sektora energetycznego.
Minister właściwy do spraw finansów publicznych (MF)	Przyspieszona amortyzacja.
Minister właściwy do spraw środowiska (MŚ)	Kreowanie polityki ekologicznej.
Prezes URE oraz Prezes UOKiK	Wprowadzanie reguł konkurencji. Koncesje, ceny regulowane (taryfikowanie), kary, rozstrzyganie sporów, kontrola parametrów jakościowych, zwolnienia z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, realizacja polityki energetycznej, uzgadnianie projektów planów rozwoju, upowszechnienie wiedzy o sposobach konsumpcji energooszczędnych.
Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Odwolania od decyzji i postanowień Prezesa URE.
Giełda	Ceny giełdowe.
Instytucje gospodarcze i samorządowe	Otoczenie rynkowe, upowszechnienie wiedzy o sposobach konsumpcji energooszczędnych.

Źródło: opracowanie własne, na podstawie Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., Regulacja energetyki w Polsce, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 37.

i zaleceń do poprawy stanu zastanego, które mogą być poważnym obciążeniem finansowym przedsiębiorstw. Funkcja regulacyjna SOKiK przejawia się w sądowej kontroli odwołań od decyzji i postanowień Prezesa URE oraz może w razie uwzględnienia odwołania zmienić zaskarżony akt w całości lub w jego części. Giełda umożliwia w obszarze rynku konkurencyjnego zakup energii od dostawców, będących spółkami dystrybucyjnymi lub bezpośrednio od producentów albo pośredników. Istotne jest także, że ustala bazową cenę energii.

3. Systemy regulacji

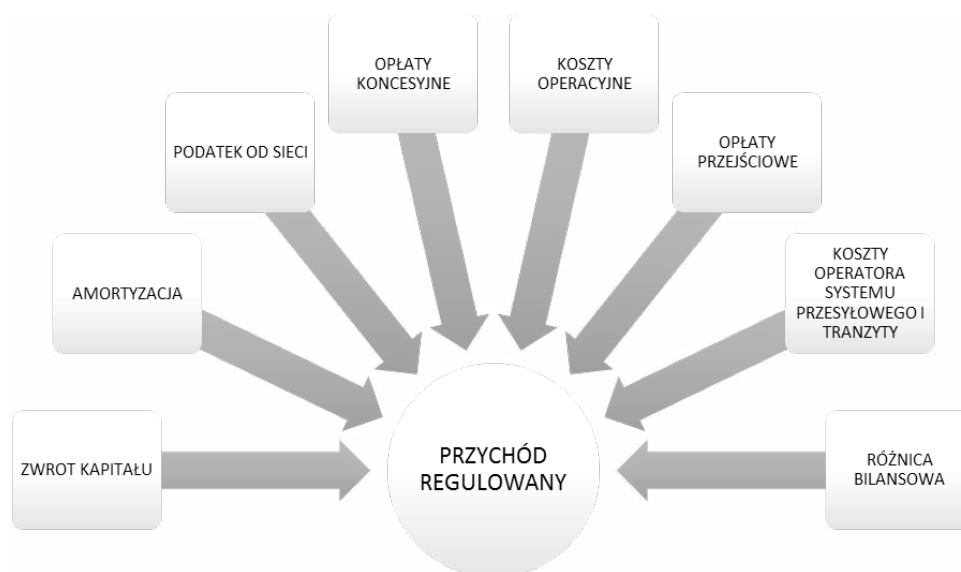
Systemy regulacji ewoluowały wraz z rozwojem technik oraz systemów zarządzania. Największe uznanie w Polsce zyskały regulacja kosztowa i bodźcowa (Dobroczyńska red. 2001). Ta pierwsza ma charakter szczegółowego nadzoru organu regulacyjnego nad kosztami i zyskiem przedsiębiorstw. Miała ona jednak istotne ograniczenia. Na bazie krytyki oraz za-

wodności metody kosztowej powstała metoda bodźcowa (pułapowa). System ten oparty był na stosowaniu zachęt i kar mających na celu wymuszenie na przedsiębiorcach zachowań zgodnych z oczekiwaniami regulatorów. Opracowano go w latach 2010–2011 na potrzeby krajowego rynku energii. Różnice polegały na tym, że regulacja kosztowa opierała się na kosztach historycznych bądź aktualnie ponoszonych, a regulacja pułapowa na projekcji kosztów, jakie przedsiębiorstwo będzie ponosić przez pewien okres w przyszłości. W regulacji kosztowej ceny ustalane były na bazie kosztów rzeczywistych przedsiębiorstwa, a w bodźcowej na bazie kosztów, jakie ponosiłoby porównywalne, wirtualne przedsiębiorstwo działające efektywnie. Do wyznaczenia tych kosztów regulator posługiwał się metodami porównawczymi (Nowak red. 2007). W krajowej energetyce w ostatnich latach obowiązywał system regulacji bodźcowej, co znalazło wyraz w przepisach PrEn. Użyty czas przeszły w wyjaśnieniach różnic nie jest przypadkowy, gdyż rok 2015 był ostatnim rokiem stosowania w pełnym zakresie dotychczasowego modelu. W roku 2013 rozpoczęto prace nad określeniem nowych zasad regulacji na następny kilkuletni okres. Początek ich wdrażania rozpoczął się w styczniu 2016 roku. Nowy model regulacyjny ma być kontynuacją najważniejszych zasad regulacji w zakresie dystrybucji, poszerzony o elementy regulacji jakościowej. Elementem zasadniczym jest pułap przychodów, który jest ustalany przez prezesa URE po przeglądzie regulacyjnym, czyli przychód regulowany. Przychód ten jest indeksowany współczynnikami w każdym następnym roku obliczeniowym. Jego wartość powinna zapewniać pokrycie uzasadnionych kosztów oraz osiągnięcie na uzasadnionym poziomie zwrotu z zaangażowanego kapitału (Laskowski 2009). Mechanizm regulacji jakościowej nabiera na znaczeniu, ponieważ sumaryczny poziom nakładów inwestycyjnych w ostatnich latach u pięciu największych OSD uległ znacznemu zwiększeniu. Pomimo tych okoliczności poziom wskaźników SAIDI, SAIFI w Polsce nadal odbiega od średniej Europejskiej (Regulacja jakościowa... 2015).

4. Przychód regulowany

Elementy składowe kształtujące przychód regulowany przedstawiono na rysunku 2. Zaliczają się do nich; opłaty przejściowe związane z kosztami likwidacji kontraktów długoterminowych, koszty operatora sieci przesyłowych i tranzytu, różnica bilansowa (suma strat technicznych i strat handlowych), amortyzacji, podatku od sieci, opłat koncesyjnych, kosztów operacyjnych oraz zwrotu z kapitału (iloczyn wartości regulacyjnej aktywów WRA i średni ważony koszt kapitału WACC). Wskaźniki WRA i WACC mają wpływ na taryfę dystrybucyjną.

Na bazie informacji prezesa URE, zasadniczych zmian w składowych przychodach regulowanego na lata następne nie przewiduje się w zakresie amortyzacji, podatków, tranzytów energii i sposobu uwzględniania kosztów zakupu usług przesyłowych. W pozostałych nastąpią pewne zmiany lub modyfikacje. W zakresie sposobu ustalania kosztów operacyjnych wykorzystano na kolejny (pięcioletni) okres regulacji graniczny model kosztu zmiennego na podstawie wzoru



Rys. 2. Składowe przychodu regulowanego

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych prezesa URE, Strategia Regulacji Operatorów Systemów Dystrybucyjnych na lata 2016–2020, Warszawa 2015

Fig. 2. The components of regulated revenue

Bayesa, opracowanego przez Jacka Osiewalskiego i Kamila Makielę (*Strategia Regulacji... 2015*). Prezes URE zapewnia, że zastosowany model badania kosztów operacyjnych wskazał, że żaden z operatorów nie wykazuje istotnych rozbieżności w relacjach między kosztem operacyjnym a skalą prowadzonej działalności i wielkością majątku. Na podstawie tych danych prezes URE ustalił będzie współczynnik poprawy efektywności opierając się na wskaźniku eksperckim.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia taryfowego dla roku 2016 (pierwszy rok okresu regulacji) współczynnik korekcyjny określający projektowaną poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa zostanie uwzględniony bezpośrednio w stawkach opłat.

Na lata kolejne 2017–2020 stosowne współczynniki zostaną określone decyzjami prezesa URE. Przeprowadzone analizy dały też podstawę do stwierdzenia, że w zakresie modelu różnicy bilansowej można wyznaczyć tak sektorowy, jak i indywidualny wskaźnik poprawy efektywności. Zwrot z zaangażowanego kapitału będzie liczony jak dotychczas, ale z dodatkowym uwzględnieniem wskaźnika jakościowego oraz wskaźnika regulacyjnego. Wzór do wyliczeń przybierze postać:

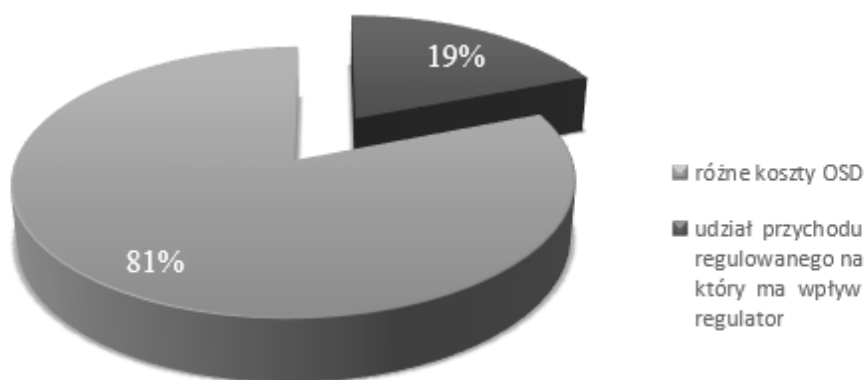
$$Z_t = WRA_t \cdot WACC_t \cdot Q_t \cdot WR_t \quad (1)$$

gdzie:

- Z_t – zwrot z zaangażowanego kapitału w taryfie na rok t ,
- WRA_t – wartość regulacyjna aktywów dla roku t (w tym dla inwestycji AMI uzgodnionych z prezesem URE do dnia 31 marca 2015),

- $WACC_t$ – średnioważony koszt kapitału ustalony na rok (podwyższony dla inwestycji AMI uzgodnionych z prezesem URE do dnia 31 marca 2015 o 7%),
 Q_t – współczynnik realizacji regulacji jakościowej,
 WR_t – wskaźnik regulacyjny.

Wartość współczynnika realizacji regulacji jakościowej mieścić się będzie w przedziale 0,85–1,0, a wartość wskaźnika regulacyjnego opracowanego indywidualnie dla każdego operatora systemu dystrybucyjnego (OSD; ENEA Operator Sp. z o.o., ENERGA-OPERATOR SA, PGE Dystrybucja S.A., TAURON Dystrybucja S.A., Innogy Stoen Operator Sp. z o.o.) przez prezesa URE zawierał się będzie w przedziale 0,9–1,1 (*Strategia Regulacji... 2015*). Dane z wykonania wskaźników efektywności za 2016 rok będą znane w 2017 roku i dlatego w procesie zatwierdzania taryf, uwidoczni się ich wpływ na przychód regulowany na rok 2018. Na potrzeby uzgadniania taryf na rok bieżący, współczynnik realizacji regulacji jakościowej Q_t nie może mieć zastosowania z uwagi na rozpoczęcie dopiero wdrażania metody jakościowej i dlatego przyjęto jego wartość równą 1. Z tego samego powodu regulator – prezes URE – dla wszystkich OSD, określił wartość wskaźnika regulacyjnego WR_t w wysokości 1 (*Taryfy OSD... 2015*). Jak już wspomniano, głównym regulatorem rynku energii dla największych spółek zajmujących się dystrybucją jest prezes URE. Jego wpływ na czynniki finansowe spółek dystrybucyjnych wynika z zadań określonych w ustawie PrEn. Nie jest on jednak nieograniczony, gdyż jego zakres osiąga wartość 19% przychodu regulowanego (*Zielowski 2015*), co obrazuje rysunek 3.



Rys. 3. Podział przychodu regulowanego uwzględniający rzeczywisty wpływ regulatora prezesa URE
 Źródło: opracowanie własne na podstawie Zielowski M., *Poprzeczka jakościowa wysoko*, Energia elektryczna 11/2015, Poznań 2015, s. 10

Fig. 3. Revenue sharing regulated taking into account the real impact of the regulator President of URE

Zwrot z zaangażowanego kapitału w taryfie na dany rok zależy może w istotny sposób od współczynnika realizacji regulacji jakościowej i wskaźnika eksperckiego prezesa URE. Ich wartość, mimo ram prawnych i kryteriów, ma pewną dozę uznaniowości i indywidualności dla

poszczególnych OSD, dlatego jest to niezwykle ważny element składowy, gdyż przekłada się w sposób bezpośredni na pozyskane dotacje. Tak więc ocena poziomu realizacji wskaźnika jakościowego przez regulatora, w ramach modelu regulacji jakościowej wskaże, ile dany operator systemu dystrybucyjnego otrzyma pieniędzy – więcej, czy mniej w stosunku do istniejącego przed 2016 rokiem modelu regulacyjnego.

5. Możliwości oddziaływania regulatora na wynik finansowy operatorów systemów dystrybucyjnych

Oprócz oceny poziomu realizacji wskaźnika jakościowego i ustalania współczynników korekcyjnych, wyznaczania okresu obowiązywania taryf oraz określenia wysokości uzasadnionego zwrotu z kapitału, regulator może wpływać na wynik finansowy spółek pracujących w obrębie rynku niekonkurencyjnego poprzez: zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf, udzielanie i cofanie koncesji, ustalenie maksymalnego udziału opłat stałych czy nakładania kar. Wszystko, co jest już znane z dotychczasowych działań, wynika z formalnych, prawnych oraz społeczno-ekonomicznych uwarunkowań środowiskowych (Śpiewak, Wesołowska 2016).

5.1. Wpływ za pośrednictwem koncesji

Formą reglamentacji działalności gospodarczej jest koncesja. Pozwala to na uruchomienie zasobów wiedzy fachowej i kapitału sektora prywatnego. To z kolei przyczynia się do nowych inwestycji i miejsc pracy bez zwiększania długu publicznego. Koncesjonowanie jako instrument regulacyjny pozwala na kontrolę wejść na rynek i zindywidualizowanie działalności nowych podmiotów. Koncesję na dystrybucję energii udziela Prezes URE. Ma on także prawo do wprowadzania w niej zmian warunków wydania, a nawet do jej cofnięcia, jeżeli nie są respektowane jej ustalenia lub naruszono prawo (art. 41 ustawy PrEn). Ustawa ta pozwala regulatorowi na kontrolę i monitorowanie działalności podmiotów pracujących na podstawie koncesji. Zalecenia pokontrolne i inne formy nakazowe związane z stwierdzonymi uchybieniami, mogą być podstawą do zawieszenia koncesji, a więc i do ograniczenia działalności gospodarczej. Przekładać się to może na wynik finansowy danej jednostki gospodarczej. Koncesja w szerszym wymiarze ekonomicznym umożliwia regulowanie cen energii elektrycznej, czyli stanowi podstawę do taryfikowania.

5.2. Oddziaływanie na obszarze taryfy

Tendencja do liberalizacji rynku energii sprawiła, że przedsiębiorstwa posiadające koncesję na wytwarzanie lub obrót energią elektryczną zostały zwolnione z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia przez organ regulacyjny z jednym wyjątkiem (Stanowisko Prezesa... 2016). Tym wyjątkiem są gospodarstwa domowe. Na podstawie art. 49 PrEn ten przywilej nie jest jednak oczywisty. Może on zostać cofnięty w wyniku ustania bądź zmiany warunków uzasadniających jego zwolnienie (Boroń 2010). Taryfę opracowuje przedsiębiorstwo i przedkłada do zatwierdzenia prezesowi URE na podstawie kosztów uzasadnionych. Prezes URE, zgodnie z art. 23 PrEn, „analizuje i weryfikuje koszty przyjmowane przez przedsiębiorstwo energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach”. Prezes URE ma prawo żądać przedłożenia taryfy do zatwierdzenia, aby uniknąć sytuacji wstrzymywania lub opóźnienia wniosku w tej sprawie, np. w przypadku pozyskania informacji przez spółkę dystrybucyjną o niekorzystnych dla niej cenach i stawkach w przyszłej taryfie.

Odbiorcy zakwalifikowani jako gospodarstwa domowe w warunkach polskiego rynku energii korzystają z taryfikowanych cen i opłat za dystrybucję energii elektrycznej. Weryfikacją ich zgodności z obowiązującym prawem i zatwierdzaniem cenników spółek dystrybucyjnych zajmuje się prezes URE. Organ regulacyjny opracowuje i upublicznia metodologię ustalania taryf na dany rok w dokumentach Taryfy OSD na rok... Ma to na celu ograniczenie różnic w podchodzeniu do tematu taryf i interpretacji zapisów ustawy. Wpływ taryfowania na finanse OSD jest o tyle istotny, że może uwzględniać koszty spółek (np. opłaty jakościowe i przejściowe) wpływające na wzrost przychodu regulowanego i uwzględniać interes odbiorców końcowych w zakresie wzrostu cen energii. Prezes URE może także nie akceptować założeń OSD w zakresie czynników kształtujących zmianę kosztów i oczekiwanego zysku uwzględniającego ryzyko działalności dystrybucyjnej. Skutkować to może obniżeniem rentowności firmy. Regulacja taryf to równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców. Przykładem działań korekcyjnych regulatora w ramach posiadanych uprawnień jest np.: zmniejszenie o 5%, istotnego dla kalkulacji, taryf na rok 2015, zwrotu z kapitału zainwestowanego w rozwój dystrybucji (Chojnacki 2016). W wyniku tego obniżeniu uległa rentowność sektora dystrybucji. Obniżenie stopy zwrotu z kapitału w przybliżeniu, z poziomu 7,2% w 2015 do poziomu 5,3% w 2016 roku (Zielowski 2015), skutkuje niższym zyskiem operacyjnym. Odstąpienie od stosowania preferencyjnych stawek wynagradzania inwestycji w AMI (instalacje zdalnego odczytu) (Zawieszanie stosowania... 2016). Stawki te były dla OSD korzystniejsze niż inwestycje w inne aktywa sieciowe. W 2016 roku przeciętne polskie gospodarstwo domowe zapłaci od 12 do 22 zł mniej za energię elektryczną (Sudak 2016). Jest to element ochrony klienta dystrybucji energii. Regulator ma także istotny wpływ na tempo zmian cen energii (Nagaj 2011). Weryfikując strukturę i poziom kosztów w oparciu o tempo wzrostu cen wskaźnikowych opracowanych przez ME musi dokonać okresowej oceny dopuszczalnego wzrostu cen energii i stawek dystrybucyjnych. Istotnym elementem regulacyjnym w sferze ekonomicznej OSD jest prawo korekty taryfy przez organ regulacyjny, na wniosek przedsiębiorstwa w wyniku np.: zmiany warunków zewnętrznych

w zakresie wzrostu kosztów własnych lub w wyniku zmian uwarunkowań nie uwzględnionych lub nie ujawnionych w procesie zatwierdzania. Regulator może także różnicować ceny i stawki dla grup taryfowych, w oparciu o ponoszone przez dystrybutora koszty. PrEn daje mu w tym zakresie dużą dozę uznaniowości w zakresie kryterium decyzyjnego, co może przekładać się na czynniki finansowe (Baehr 2003).

5.3. Ustalenie maksymalnego udziału opłat stałych

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3, Ustawy PrEn prezes URE ustala maksymalny udział opłat stałych w łącznych opłatach za świadczenie usług dystrybucyjnych dla każdej grupy odbiorców w taryfach, gdy wymaga tego ochrona interesów odbiorców. Udział opłat stałych może rzutować na wyniki finansowe spółek. Wyższy poziom tych opłat może sprawić, że ryzyko uzyskania mniejszych niż planowano przychodów maleje. Ponadto mogą się przyczynić do zmniejszenia lub nie ponoszenia kosztów finansowych z tytułu obsługi kredytowej. Zapewniony przychód z wysokich opłat stałych może skutkować mniejszym zainteresowaniem w zakresie gromadzenia środków na remonty czy modernizacje. Wyważone stanowisko regulatora w tej kwestii oparte na dokładnej analizie i znajomością realiów może przeciwdziałać tym praktykom.

5.4. Inne uwarunkowania regulacyjne

Wpływ na sytuację finansową dystrybutorów mogą mieć także inne składowe wynikające z zaleceń organów mających charakter regulacyjny. Może to być np.:

- ◆ obowiązek odkupu energii z OZE, bez możliwości korekty godzinowej, czyli w godzinach, w których opłaca się to wyłącznie wytwórcom, nawet po cenach wyższych od stawek rynkowych,
- ◆ zmiana w określeniu wysokości opłaty przejściowej (bez udziału prezesa URE), która uwzględniana jest w taryfach dystrybucji energii elektrycznej i zatwierdzana przez regulatora, a przeznaczona jest na pomoc publiczną dla energetyki,
- ◆ tworzenie planów konsolidacyjnych, które muszą realizować spółki energetyczne zależne od państwa,
- ◆ tworzenie połączeń transgranicznych, które grozi utratą kontroli nad negocjowanymi cenami energii przez spółki przesyłowe energii. Takie działanie generowałoby bodźce do zaniechania braku akceptacji wobec supremacji konsumentów.

Wszystkie te czynniki przekładają się lub mogą przekładać się bezpośrednio na wynik finansowy firm dystrybucyjnych.

5.5. Kary dla spółek dystrybucyjnych

Prawo Energetyczne nadaje uprawnienia prezesowi URE, do nakładania z urzędu kar pieniężnych na podmioty określone w PrEn. W ustawie zawarte są wszystkie i zarazem jedyne dopuszczalne elementy, za które mogą być nałożone sankcje finansowe. Określone są w niej także zasady nakładania kar pieniężnych i ich maksymalne wysokości. Ich wielkość zdeterminowana jest przez podlegające ocenie prezesa URE czynniki: szkodliwość czynu, stopień zawinienia, dotychczasowe respektowanie prawa, oraz możliwości finansowe adresata kary. Obowiązuje zasada, że kara ma być nieuchronna i dotkliwa. Jednak nie może ona zachwiać kondycją finansową dystrybutora. Odrębnymi przepisami mogą być określone sankcje za niewykonanie zaleceń związanych z wprowadzaniem nowych zasadami, nieuwzględnionymi w ustawie PrEn. Przykładem może być przewidywana kara za brak przestrzegania regulacji jakościowej, gdzie pierwotnie sugerowana jej wysokość miała wynosić do 15%, z około 19% przychodu regulowanego, a po analizie jej ewentualnych skutków finansowych dla firm, skorygowano ją do wartości nie większej niż 2% przychodu regulowanego. Wynika to z faktu, że wielkość kwot funkcjonujących w obrachunku na rynku energii jest tak dalece duża, że wysokości kar byłaby zbyt restrykcyjna. Ustawodawca przewidział także możliwość odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej w przypadku, gdy w opinii regulatora stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek (*Raport Krajowy... 2015*).

5.6. Wpływy rynku giełdowego na operatorów systemów dystrybucyjnych

Giełda energii jest pośrednikiem w handlu energią i zespołem regulacji w zakresie ustalania cen transakcji. Procedury związane z zakresem zadań operacji giełdowych uwzględniają koncepcje funkcjonowania rynku oraz wymagania wynikające z obowiązku dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej, które określa URE. Transakcje tworzą cenę bazową energii. Może ona być punktem odniesienia do ustalania rynkowej ceny energii elektrycznej. Dla spółek dystrybucyjnych problemem zasadniczym jest prognozowanie zapotrzebowania. Rola OSD zmienia się wraz z przechodzeniem na generację rozproszoną (*Annual Report... 2015*). Bardzo kosztowne może się okazać odchylenie rzeczywiste zużycia w poszczególnych godzinach doby od prognozy godzinowej, nawet w przypadku poprawnej prognozy zużycia dobowego. Jest to ryzyko, przed którym należy się ubezpieczyć (*Szczygieł 2016*).

Podsumowanie

Niezależnie od rodzaju regulacji i zakresu oddziaływania regulatora można stwierdzić, że istnieje zależność mająca wpływ na czynniki finansowe spółek dystrybucyjnych w energetyce. Mimo pozytywnych ocen istniejącej regulacji w Polsce w zakresie energetyki, to konkurencja, wymuszona aktywnością konsumentów, przyczyni się do zwiększenia efektywności, zahamowania wzrostu cen na uzasadnionych poziomach, ograniczenia kosztów własnych oraz nieuzasadnionych marż. Obserwując jednak rynek energii w Europie, można przyjąć za wysoce prawdopodobne, że w najbliższym czasie regulacja nie zaniknie. Zmienia się natomiast jej priorytety. Dla przykładu w niemieckiej energetyce poprzez nową ustawę ogranicza się rozwój instalacji OZE, argumentując to nadmiernym i niesymetrycznym jej rozwojem, co wymaga dużych nakładów na rozwój sieci dystrybucyjnych i przesyłowych (Woźniak 2016). Nowe problemy to nowe zadania wymagające unormowań prawnych, finansowych i społecznych. Urzeczywistnienie polityk i ram regulacyjnych zapewnia przewidywalne strumienie przychodów dla projektów, stwarza stabilne i przewidywalne środowisko inwestycyjne oraz pomaga w przezwyciężeniu barier pozaekonomicznych (REthinking Energy... 2015).

Literatura

- BAEHR i in. 2010 – BAEHR, J., STAWICKI, E. i ANTCZAK, J. 2003. *Prawo energetyczne. Komentarz*. Zakamycze.
- BOROŃ, M. 2010. Rola Prezesa URE w postępowaniu o zatwierdzanie taryf. *Roczniki Administracji i Prawa*. R. X, Sosnowiec.
- CHOJNACKI, I. *Kolorowa podwyżka prądu*. [Online] Dostępne w: <http://www.wnp.pl>, Polskie Towarzystwo Wspierania Przedsiębiorczości, http://www.wnp.pl/artykuly/kolorowa-podwyzka-pradu,243180_0_0_3_0.html Dostęp: 21.12.2016].
- DOBROCYŃSKA i in. 2001 – DOBROCYŃSKA, A., JUCHNIEWICZ, L. i ZALESKI, B. 2001. *Regulacja energetyki w Polsce*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Docelowy model rynku energii elektrycznej*, red. L. Nowak., Towarzystwo Obrotu Energią, Warszawa 2007.
- Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.06.2003 r., dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, O.J., L 176/37, 15.07.2003.
- ENTSO-E, Annual Report 2015 Electricity without borders, Bruksela 2015, s. 11.
- IRENA, REthinking Energy 2015, Bonn 2015, s. 26.
- URE, *Raport Krajowy Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki 2015* [Online] Dostępne w: <http://www.ure.gov.pl/download/1/7613/RaportRocznyPrezesaURE-2015.pdf> [Dostęp: 21.12.2016].
- LASKOWSKI, S. 2009. Regulacja rynku energii elektrycznej. *Acta Energetica* Vol. 2, No. 2, Apr. 2009, Gdańsk.
- NAGAJ, R. 2011. Instrumenty regulacyjne wprowadzone w trzecim pakiecie energetycznym jako narzędzia polityki państwa wobec sektora elektroenergetycznego, Problemy teorii i polityki makroekonomicznej. *Studia i prace wydziału nauk ekonomicznych i zarządzania* nr 19, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

- ŚPIEWAK, R. i WESOŁOWSKA, P. 2016. Types of Risks in Process of Investing in Renewable Electric Energy Sources. *Acta Energetica* Vol. 4, No. 29, Gdańsk, s. 128.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną, Dz. U. 2001 r., Nr 1, poz. 7 oraz Dz.U. 2000 r., Nr 122, poz. 1319.
- Stanowisko Prezesa URE z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem i obrotem energią elektryczną z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia [Online] Dostępne w: <http://www.ure.gov.pl> [Dostęp: 21.12.2016].
- SUDAK, I. W 2016 r. zapłacimy mniej za prąd. Miesięcznie rachunki spadną o 1–2 zł. [Online] Dostępne w: <http://wyborcza.biz/biznes/1,148287,19361180,w-2016-r-spadna-rachunki-za-prad-1-2-zl-miesiecznie.html?disableRedirects=true> [Dostęp: 21.12.2016].
- SZCZYGIEL, L. Model rynku energii elektrycznej. [Online] Dostępne w: <http://www.ure.gov.pl/pl/publikacje/seria-wydawnicza-bibli/jaki-model-ryнку-energ/1183,1-Model-ryнку-energii-elektrycznej.html> [Dostęp: 21.12.2016].
- URE, *Regulacja jakościowa w latach 2016–2020 dla Operatorów Systemów Dystrybucyjnych (którzy dokonali, z dniem 1 lipca 2007 r., rozdzielenia działalności)*. Warszawa 2015, s. 4.
- URE, *Strategia Regulacji Operatorów Systemów Dystrybucyjnych na lata 2016–2020*, Warszawa 2015.
- URE, *Taryfy OSD na rok 2016*, Warszawa 2015, s. 7.
- URE, *Zawieszenie stosowania jednego ze Stanowisk Prezesa URE w sprawie AMI*. [Online] Dostępne w: <http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogólne/aktualnosci/6068,Zawieszenie-stosowania-jednego-ze-Stanowisk-Prezesa-URE-w-sprawie-AMI.html> [Dostęp: 21.12.2016].
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo Energetyczne, Dz.U. z 1997 r., Nr 54, poz. 348, art. 23.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo Energetyczne, Dz.U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 i Nr 104, poz. 708.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1996 r., Nr 118, poz. 561.
- ZIEŁOWSKI, M. 2015. Poprzeczka jakościowa wysoko. *Energia elektryczna* 11, Poznań.

Michał Andrzej PRZYBYŁ, Rafał ŚPIEWAK

Influence of regulator on financial factors of the electricity distribution system operators

Abstract

Electrical energy is a product intended for sale. However, it has a specific meaning that results in its importance for the public. The reason for this is the necessity of providing the continuity of energy supply, which is crucial not only for the proper functioning of households, but in particular to ensure the safety of the country. In the current economical system – basing on the constitutional notion: the social market economy – competition is considered the best method to shape the market and relations existing within it. There is no doubt that there are sub-sectors of energy business where the „invisible hand of the market” do

not allows to achieve its objectives and functions sufficiently. Therefore, it becomes necessary to introduce some active regulation mechanisms which could be effective substitutes for the competition. Regulator – the President of the Energy Regulatory Office – had been attributed with a number of tasks and competences. He is obliged to take care of the interest of the state in terms of energy entities which are owned by the State Treasury. At the same time he has to protect the final recipient of electricity from imposing unreasonable charges for delivered product. However, the regulator cannot stand for a selected group of market participants. His function is to replace the mechanisms of market competition by using available legal and economic tools. The role of the regulator should be defined as a substitute for a competitive market. The combination of the abovementioned tasks is difficult, but possible, while maintaining the independence of the regulator and granting and guaranteeing its powers allowing i.e. control of the financial management of entities solely owned by the State Treasury or public entities operating in the distribution of electricity. This article aims to show the relationship between different forms of activity of regulatory bodies and the entities involved in the energy market, in particular companies engaged in the distribution of energy. The authors point out what is regulation and who introduces the standards which bind the parties. In addition, they endeavor to present the issue of regulated revenue to the reader, and to emphasize the role of quality regulation. The essence of the article is to demonstrate the form and extent of Regulator influence on DSO financial results.

KEYWORDS: energy law, regulator, distribution, regulatory revenue

