

A close-up portrait of a woman with shoulder-length brown hair, looking slightly to the right of the camera with a neutral expression. She is wearing a dark green patterned top and a brown jacket. The background is blurred, showing hints of green and yellow, suggesting an outdoor setting with sunlight.

Rozmowa z Izabelą Chińską,
specjalistką ds. taryf ciepła
w Przedsiębiorstwie Energo System

Problemy

BRANŻY CIEPŁOWNICZEJ

Rentowność branży ciepłowniczej jest cały czas na pograniczu zera. Inwestycje firm ciepłowniczych, zmierzające do obniżenia kosztów, automatycznie powodują obniżanie przychodów z kolejnej taryfy, co ma bezpośredni wpływ na ich rentowność. Jak rozwiązać ten problem?

Problem rentowności przedsiębiorstw ciepłowniczych jest spowodowany głównie dwoma czynnikami: przyjętym modelem regulacji wynikającym bezpośrednio z rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz. U. z 2006 r. Nr 193 poz. 1423) oraz podejściem Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do sposobu weryfikacji i akceptacji kosztów uzasadnionych, stanowiących podstawę kalkulacji cen i stawek opłat. Obecnie funkcjonujący model kształtowania taryf dla ciepła oparty jest o kalkulację kosztową. W ten sposób działania zmierzające do obniżenia kosztów - czy to w okresie obowiązywania taryfy, czy w założonych planach stanowiących podstawę kalkulacji nowej taryfy - skutkują obniżeniem cen i stawek opłat, a tym samym przychodów przedsiębiorstwa. Zachodzi zatem kuriozalna sytuacja, kiedy to efektem starań przedsiębiorstwa zmierzających do obniżenia kosztów nie jest zysk w kolejnych okresach taryfowych, a obniżenie cen i stawek opłat skutkujących mniejszymi przychodami w kolejnych taryfach. W takim modelu regulacji nierozsądnym jest więc podejmowanie przez zarządy przedsiębiorstw działań ograniczających koszty działalności regulowanej. Wysokie koszty zapewniają bowiem odpowiednią wysokość cen i stawek opłat, a tym samym - odpowiedni poziom przychodów z działalności regulowanej. Zmuszone są one jednocześnie do kreowania innych centrów zysku.

Jakie proponuje Pani zmiany?

O ile pierwszy z czynników wymaga zmiany aktu prawnego jakim jest rozporządzenie i gruntownej zmiany sposobu regulacji branży ciepłowniczej, o tyle

drugi ze wskazanych czynników wymaga jedynie zmiany podejścia do swoich obowiązków przez Prezesa URE i reprezentujących go pracowników Urzędu Regulacji Energetyki. Regulacja rynku ciepłowniczego powinna być regulacją systemową. Poprzez regulację systemową rozumiem takie rozwiązania i zasady, które będą jednakowe dla wszystkich przedsiębiorstw. Zasady takie powinny być na tyle ogólne, aby obejmowały większość regulowanych przedsiębiorstw. Powinny być także jednakowe dla wszystkich pracowników Urzędu i jednakowo przez nich stosowane. Obecnie stosowany sposób regulacji, w których pracownicy Urzędu decydują nie tylko o poziomie cen i stawek opłat ale także o poziomie wielkości poszczególnych pozycji kosztowych (w skrajnych przypadkach decydują np. o wielkości zużycia i cenach zakupu poszczególnych materiałów). Niejednokrotnie zdarza się, że za koszty uzasadnione do kalkulacji taryfy nie zostają uznane obliczone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa takie pozycje kosztowe jak podatki czy amortyzacją od eksploatowanego majątku. Przyjęte, w zdecydowanej większości przypadków, kryterium wzrostu poszczególnych pozycji kosztowych na poziomie inflacji sprawia, że cały proces regulacji sprowadza się de facto do takiej korekty kosztów, aby wypełnić ten warunek. Odrzucane są także takie planowane koszty jak remonty czy wynagrodzenia, mimo iż wynikają one bezpośrednio z przyjętych planów (potrzeb) remontowych i modernizacyjnych czy porozumień społecznych.

Co to oznacza?

Dochodzi do sytuacji, że Prezes URE, poprzez swoich pracowników i zatwierdzone taryfy, wchodzi w kompetencje rządów regulowanych przedsiębiorstw, decydując o poziomie nakładów na remonty, poziomie zatrudnienia czy kosztów materiałów, nie ponosząc żadnej odpowiedzialności za skutki takich decyzji. Mało tego, realizując swoje uprawnienia, wymaga wypełnienia wszystkich nałożonych w koncesjach obowiązków

nie zapewniając jednocześnie, poprzez swoje decyzje taryfowe, środków na ich wypełnienie.

Osobnym problemem jest sposób uznawania zysku przez Prezesa URE w kalkulacji cen i stawek. Zysk, jako podstawowy cel prowadzenia działalności gospodarczej, został uznany przez ustawodawcę, autora rozporządzenia oraz regulatora, jako zło konieczne. Już sama definicja zawarta w ustawie nie nazywa zysku zyskiem, a jedynie zwrotem z zaangażowanego kapitału. Przesłanie zawarte w tej definicji jednoznacznie wskazuje, że prowadzona działalność ciepłownicza nie powinna służyć wypracowaniu zysku - który mógłby być przeznaczony na wypłatę dywidendy właścicielowi, ale również na modernizację i rozwój przedsiębiorstwa - a jedynie zapewnić zwrot z zaangażowanego kapitału. Szczególnego znaczenia nabiera to w przypadku, gdy nawet ten zagwarantowany w ustawie zwrot z zaangażowanego kapitału nie jest akceptowany przez prezesa URE w zatwierdzanych taryfach dla ciepła. W takiej sytuacji uzasadnionym jest pytanie o sens angażowania środków finansowych w działalność i inwestycje w branży ciepłowniczej.

Ciepłownictwo w Polsce zaczyna być określane mianem „Ciepłownictwa Systemowego”. Ma ono szereg cech charakterystycznych, do których na pewno można zaliczyć lokalny charakter. Czy ciepłownictwo systemowe jest najbardziej racjonalnym sposobem zaopatrywania konsumentów indywidualnych i instytucjonalnych – uwzględniając przede wszystkim efekt ekologiczny oraz cenę ciepła?

Zaopatrzenie odbiorców w ciepło, wytwarzane w dużych rejonowych kotłowniach opalanych węglem i przesyłanym rozbudowanymi systemami ciepłowniczymi, nie jest obecnie najracjonalniejszym sposobem zaopatrywania konsumentów w ciepło. Okazuje się, że ciepło z takich przedsiębiorstw ciepłowniczych nie jest już tak atrakcyjne cenowo w porównaniu do mniejszych, lokalnych źródeł ciepła, nawet w porów-

naniu do źródeł wytwarzających ciepło z innych nośników energii, np. gazowych. Składają się na to wysokie koszty paliwa, jego transportu oraz wzrost kosztów usług obcych. Nakładają się na to „grzechy przeszłości” w postaci przewymiarowanych źródeł i sieci przesyłowych, mających średnio po 30 lat i wymagających natychmiastowej modernizacji. Nieodpasowanie źródeł i sieci do obecnego zapotrzebowania na ciepło wynika także z poczynionych przez odbiorców termomodernizacji, czy zainstalowanych układów regulacyjnych i automatyki pogodowej. Jednakże wspomniana wcześniej regulacja, całkowicie pozbawiona przez ostatnie 10 lat innych celów strategicznych poza ograniczaniem wzrostu płatności za ciepło do poziomu nieprzekraczającego poziomu inflacji i oderwana od realiów funkcjonowania przedsiębiorstw ciepłowniczych oraz ich potrzeb, skutecznie ograniczyła proces modernizacyjny i inwestycyjny w ciepłownictwie.

Jakie zatem jest najlepsze rozwiązanie?

Obecnie ekonomicznie uzasadnione są systemy ciepłownicze oparte o ciepło wytwarzane w skojarzeniu z wytwarzaniem energii elektrycznej. Niska cena wytworzonego w ten sposób ciepła rekompensuje odbiorcom koszty jego dystrybucji i czynią je ekonomicznie atrakcyjne i konkurencyjne w stosunku do ciepła wytwarzanego w indywidualnych źródłach – także opartych o inne paliwa takie jak: gaz ziemny, LPG czy olej opałowy. Niestety, nie ciepło wytwarzane w skojarzeniu jest dostępne jedynie dla niewielkiej części odbiorców. W pozostałych przypadkach, najlepszym rozwiązaniem dla małych odbiorców są źródła ciepła w budynkach oraz lokalne kotłownie zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów i budynków. Bezobsługowe źródła wyposażone w układy pełnej automatyki nie wymagają rozbudowanej infrastruktury przesyłowej, a tym samym, unikamy związków z tym kosztów. W działaniach polegających na budowie i eksploatacji indywidualnych źródeł ciepła zlokalizo-

wanych bezpośrednio w obiektach odbiorcy lub lokalnych źródeł zasilających kilka obiektów położonych w ich bezpośrednim sąsiedztwie, widzę właśnie przyszłość przedsiębiorstw ciepłowniczych nieposiadających ciepła wytwarzanego w skojarzeniu.

Natomiast dla klientów instytucjonalnych zdecydowanie lepszym rozwiązaniem staje się posiadanie własnego źródła ciepła wytwarzanego w skojarzeniu z wytwarzaniem energii elektrycznej. Jeżeli tylko odbiory ciepła umożliwiają budowę takiego źródła, to uwzględniając wszystkie dostępne systemy wsparcia - od środków na inwestycje pochodzące ze środków unijnych po przyznanie świadectw pochodzenia - nie znajdziemy bardziej ekonomicznie uzasadnionego rozwiązania.

Jakie są główne problemy branży?

Mianem problemów w branży ciepłowniczej przede wszystkim możemy określić kurczący się rynek ciepła - systematyczny spadek sprzedaży ciepła przy jednoczesnym obniżaniu mocy zamówionej przez Odbiorców - oraz wspomniany już wcześniej spadek nakładów na inwestycje i modernizacje. Jednakże w ostatnim czasie istotnym problemem były także drastyczne wzrosty kosztów zakupu paliw - zwłaszcza węgla - oraz wzrosty cen i stawek za energię elektryczną, na które przedsiębiorstwa energetyczne nie miały bezpośrednio wpływu. W ubiegłym roku, reprezentując przedsiębiorstwa energetyczne nawet trzykrotnie występowałam z wnioskiem do Prezesa URE o zmiany obowiązujących taryf dla ciepła ze względu na zmiany cen paliw. Niestety, znaczny odsetek przedsiębiorstw ciepłowniczych nadal nie wie, że ma możliwość zmiany taryfy dla ciepła w przypadku istotnych zmian w prowadzeniu działalności gospodarczej, a zmiana ceny węgla czy gazu do takich zdarzeń na pewno można zaliczyć. Pracownicy Przedsiębiorstwa Energo System wielokrotnie wspomagało zarządy firm ciepłowniczych w takich przypadkach, czego dowodem były sprawnie przeprowadzone

postępowania dotyczące zmiany taryfy dla ciepła.

Problemem branży ciepłowniczej, któremu prawie wszystkie przedsiębiorstwa ciepłownicze muszą stawić czoła, to także podejście Prezesa URE do przebiegu postępowania administracyjnego dotyczącego zatwierdzania taryf dla ciepła, bądź zmian taryf dla ciepła aktualnie obowiązujących. Przejawia się to w braku jednolitości procedur oceny wniosków taryfowych (poza kryterium wzrostu inflacyjnego). Brak jednoznacznych kryteriów kwalifikacji kosztów uzasadnionych, dowolność interpretacji, niejasne zasady oceny, długie i bezzasadnie przewlekane postępowania i często brak znajomości zasad funkcjonowania i potrzeb przedsiębiorstw ciepłowniczych to główne cechy postępowań taryfowych. Ponadto zbyt duża szczegółowość analizy wniosków taryfowych przy jednoczesnym pominięciu głównych potrzeb przedsiębiorstw i ich celów strategicznych.

Jak powinien wyglądać nowy model kalkulacji taryf?

Na podstawie prawie dziesięcioletniego doświadczenia, widzimy kilka obszarów, które należałoby zmienić w kalkulacji taryf. Mając na względzie fakt, że koszty zmienne stanowią od 70 do 95% kosztów całkowitych jego wytwarzania, proponuję, aby ceny ciepła były jednoczynowe i odnosiły się wyłącznie do jednostki energii (GJ). Rozwiązanie to wprowadzi prosty i przejrzysty system rozliczeń za dostarczone ciepło oraz umożliwi porównywalność różnych źródeł ciepła, niezależnie od zastosowanego paliwa. Obecny system cen, na który składa się cena za ciepło oraz za moc zamówioną, mając na względzie różne wykorzystanie mocy, praktycznie uniemożliwia jakiegokolwiek porównania czy oceny. Uwzględniając sezonowość sprzedaży ciepła, koniecznym jest jednak zapewnienie przedsiębiorstwu równomiernych przychodów w okresie wszystkich 12 miesięcy. Rozwiązaniem takim jest wprowadzenie systemu rat planowych – zaliczek. Raty takie, ustalane np. na podstawie sprzedaży cie-



pła w poprzednim okresie rozliczeniowym, rozliczane byłyby raz lub dwa razy w roku. Ich zastosowanie nie wypatryłoby ceny ciepła oraz wielkości płatności za dostarczone ciepło a zastąpiło jakże kontrowersyjne ceny za moc.

Uwzględniając natomiast charakter kosztów działalności związanej z dystrybucją ciepła, racjonalnym rozwiązaniem byłoby wdrożenie kalkulacji stawek opłat ustalonych jedynie w odniesieniu do mocy. I w tym miejscu pragnę podkreślić, że

kalkulacja stawek opłat powinna odnosić się, nie jak obecnie do mocy zamówionej, lecz w stosunku do mocy przyłączeniowej. Przedsiębiorstwo ciepłownicze, realizując wydane na wniosek odbiorcy warunki przyłączenia, ponosi określone nakłady inwestycyjne na budowę sieci i przyłącza, a także w późniejszym okresie ponosi koszty związane z ich eksploatacją. Przecież oczywistym jest, że zmiana mocy zamówionej nie ma jakiegokolwiek wpływu na wzrost lub obniżenie wskazanych kosztów. Dlatego odbiorca powinien ponosić pełne koszty związane z budową i eksploatacją majątku sieciowego, który powstał dla jego potrzeb. Nieuzasadnionym jest przenoszenie takich kosztów na pozostałych odbiorców lub na przedsiębiorstwo ciepłownicze w przypadku, gdy odbiorca zmieni moc zamówioną. Zaproponowane rozwiązanie spowoduje sprawiedliwą dystrybucję kosztów funkcjonowania systemów ciepłowniczych na ich użytkowników. Wprowadza również wspomnianą wcześniej porównywalność stawek opłat i przejrzystość rozliczeń oraz zapewnia przewidywalny stały przychód gwarantujący stabilność finansową przedsiębiorstwom dystrybucyjnym oraz umożliwiającym planowanie i realizację inwestycji.

Jest to model znacznie uproszczony, w którym mamy jedną cenę ciepła oraz

jedną stawkę opłaty dystrybucyjnej. Zastosowanie takie lub podobnego modelu kalkulacji cen i stawek opłat umożliwi jednocześnie wprowadzenie regulacji opartej o ceny i stawki pułapowe lub parytetowe, bezpośrednio powiązane z ceną nośnika energii.

Czy uzasadnione byłoby również zmniejszenie sposobu zatwierdzania taryf?

Proponuję, aby Prezes URE miał na rozpatrzenie wniosku taryfowego ściśle określony czas, np. 60 dni. W tym czasie może wnioskować o uzupełnienie bądź poprawienie przedłożonego wniosku. Najpóźniej w 60 dniu postępowania wydaje decyzję zatwierdzającą, bądź odmawiającą zatwierdzenia taryfy. W przypadku decyzji odmawiającej, przedsiębiorstwo może wnieść odwołanie do sądu. Może także wdrożyć zaskarżoną taryfę do stosowania na własne ryzyko informując jednocześnie o tym swoich odbiorców. W przypadku nieuznania odwołania przez sąd, przedsiębiorstwo będzie zmuszone zwrócić odbiorcom nieuzasadnione przychody oraz zapłacić stosowną karę. W przypadku braku jakiegokolwiek decyzji Prezesa URE, automatycznie wnioskowana taryfa w 75 dni od daty jej złożenia do zatwierdzenia, mogłaby być stosowana przez Przedsiębiorstwo. W ten sposób odpowiedzialność za poprawność taryfy, w znacznej części zostanie zdjęta z Prezesa URE i przesunięta na przedsiębiorstwo ciepłownicze.

Jak najbardziej uzasadnione jest także wdrożenie do taryf mechanizmu automatycznego uwzględniania wszystkich zmian cen i stawek opłat sprzedawców ciepła oraz dostawców usług przesyłowych. Możliwe to byłoby poprzez stosowne zapisy w tekście taryfy odnoszące się do taryf innych sprzedawców lub

dostawców ciepła. Każdorazowa zmiana taryfy sprzedawcy ciepła nie wymagałaby wszczynania dodatkowego postępowania administracyjnego lecz tylko stosownego powiadomienia odbiorców (przecież taryfa tegoż sprzedawcy będzie zatwierdzona przez Prezesa URE).

Przedstawione wybrane propozycje zmian regulacji nadal zapewnią pełną kontrolę Prezesowi URE na sposobem kalkulacji taryf przedsiębiorstw ciepłowniczych, a jednocześnie uczynią proces ten znacznie prostszym szybszym i transparentnym.

Ponadto uważam, że konieczna jest zmiana w sposobie rozpatrywania wniosków o zmianę taryfy dla ciepła ze względu na zmianę cen paliw. Rozpatrzenie takiego wniosku przez Prezesa URE nie powinno być dłuższe niż powiedzmy 7 dni, gdyż biorąc pod uwagę czas publikacji taryfy bądź jej zmiany, przedsiębiorstwa przez okres ok. 1,5 miesiąca stosują ceny i stawki opłat nie uwzględniających nowych cen paliw. Straty finansowe ponoszone z tytułu zwiększonych kosztów zakupu paliwa w okresie pomiędzy wejściem w życie nowej ceny paliwa a wprowadzeniem zmiany taryfy dla ciepła są nie możliwe do odrobienia. Należy tu zwrócić uwagę na fakt, iż zazwyczaj zmiany ceny paliw dokonywane są w okresie grzewczym. Należałoby się także zastanowić na dalszym funkcjonowaniu obowiązku publikacji taryf dla ciepła. Uwzględniając fakt, że Przedsiębiorstwo jest zobowiązane powiadomić każdego swoje odbiorcę o jakichkolwiek zmianach w taryfie, obowiązek ten nic nie wnosi a jedynie wpływa na wydłużenie czasu wdrożenia nowej taryfy lub zmiany obowiązującej taryfy.

Rozmawiali:

Dorota Kubek, Mariusz Marchwiak

□

Przedsiębiorstwo **Energo System** specjalizuje się w doradztwie w zakresie prowadzonej przez przedsiębiorstwa koncesjonowanej działalności energetycznej obejmującej koncesje i taryfy dla energii elektrycznej, ciepła i gazu oraz działania zmierzające do obniżenia kosztów zakupu i zmniejszenia zużycia energii. Obecnie współpracuje z przeszło 120 przedsiębiorstwami (www.energosystem.com.pl).