

# Rekomendacje regulacyjne w odniesieniu do energetyki (cz. II)

Agnieszka Dobroczyńska, dr

Katedra Polityki Gospodarczej, WNE, UW

Leszek Juchniewicz, dr, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki

Katedra Bankowości i Finansów, WNE, UW

Ustawa *Prawo energetyczne*, wskazując kategorię kosztów uzasadnionych jako podstawę kształtowania cen i stawek opłat, nie przesądza samej techniki regulacji taryfowej, o której stanowią przepisy wykonawcze do ustawy, przede wszystkim tzw. rozporządzenia taryfowe, a także, w pewnym zakresie, tzw. rozporządzenia przyłączeniowe. W odróżnieniu od ustawy, a było to niewątpliwie jej wielką zaletą<sup>1</sup>, wymienione rozporządzenia mają wybitnie branżowy charakter. Nie byłoby to niczym dziwnym (wszak każdy z podsektorów szeroko rozumianej energetyki ma swoją specyfikę wartą i konieczną do uwzględnienia), gdyby nie jedno małe „ale”. Pod presją zainteresowanych przedsiębiorstw energetycznych przyjęto odmiennie rozwiązania regulacyjne, uniemożliwiające stosowanie tych samych miar, kategorii itp. nawet w odniesieniu do tego samego przedsiębiorstwa, wytwarzającego np. i ciepło, i energię elektryczną. W rezultacie — regulacja, w ślad za szczegółowymi przepisami, stała się czymś eklektycznym i niespójnym. A regulator zamiast skupiać uwagę na sprawach najważniejszych, tj. urzeczywistnianiu głównego przesłania regulacji, jakim jest niewątpliwie promowanie konkurencji i działanie w zastępstwie rynku, traci czas na jałowe, w gruncie rzeczy, interpretacje zawiłych i branżowo odmiennych przepisów.

Wydaje się, że poniższe rekomendacje mogłyby się okazać pomocne w dążeniu do przewyciężenia powyższych ograniczeń i operowania coraz skuteczniejszą regulacją wobec energetyki<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Istotną okolicznością utrudniającą rygoryzowanie wzrostu kosztów sektora energetycznego, a w konsekwencji cen i stawek opłat za energię, są także kolejne zmiany ustawy *Prawo energetyczne*, dokonane w okresie niespełna 3 lat obowiązywania tej ustawy. Wszystkie one zmniejszyły znacząco niezależność Prezesa URE, co zapewne będzie zachęcało przedsiębiorstwa energetyczne do dalszego deprecjonowania pozycji regulatora i jego polityki. Tym samym, trudno Prezesowi URE występować samodzielnie i skutecznie jako rzecznik interesu publicznego i ograniczać wzrost cen.

<sup>2</sup> Inspiracyjną rolę w tym zakresie, obok skumulowanych własnych doświadczeń autorów, odegrały *Standardy regulacji ekonomicznych, dostępności usług oraz metodologii ustalania opłat w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym*, opracowane przez Radę ds. Standardów, powołaną przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, opublikowane przez Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych oraz Izbę Gospodarczą „Wodociągi Polskie”, Warszawa 2000. Ich opracowanie, wspomagane ze środków USAID, trwało dwa lata. Z pewnością, jako opracowanie koncepcyjne, *Standardy...* zasługują na szczególną pochwałę, choć ich aplikacyjne rezul-

Zasadniczą sprawą dla przedsiębiorstwa energetycznego jest z pewnością rozstrzygnięcie problemu, w jakim zakresie chce ono prowadzić działalność gospodarczą podlegającą regulacji Prezesa URE. Czy będzie to działalność podstawowa czy uboczna? Nie jest to bynajmniej próbą ograniczenia autonomii przedsiębiorstwa w decydowaniu o wyborze sfery aktywności gospodarczej, ale pytanie takie powinno pomóc w samookreśleniu się podmiotu gospodarczego, jakim ograniczeniom i w jakim zakresie jest zdecydowane się poddać. A to z kolei będzie implikowało konieczność sprostania większym lub relatywnie mniejszym wymaganiom regulacyjnym.

Nie jest i nie może być intencją regulacji zastąpienie przez regulatora organów danego przedsiębiorstwa czy też jego właściciela, ale zasadne jest podpowiadanie im, co, w jakim zakresie i w jakim tempie zminimalizuje ryzyko regulacyjne i stworzy regulowanemu przedsiębiorstwu szansę długookresowego rozwoju i ekspansji. Wybór należy zatem do przedsiębiorstwa, a domeną regulatora z pewnością pozostanie ocena takiego wyboru.

Biorąc to pod uwagę, można spróbować wskazać najważniejsze z punktu widzenia regulacji obszary działania przedsiębiorstwa, zagadnienia i problemy zasługujące na swoistą standaryzację, czyli zasady i metody właściwego (pożądanego) postępowania<sup>3</sup>. Zdaniem autorów, przesądzając tym samym o hierarchii zagadnień i ich funkcjonalnych implikacjach, zaliczyć do nich należy przede wszystkim:

- 1) zasady planowania finansowo-ekonomicznego działalności regulowanej;
- 2) zasady rachunkowości dla przedsiębiorstw energetycznych;
- 3) zasady kształtowania taryf:
  - a) alokacja kosztów według grup odbiorców,
  - b) ustalenie poziomu niezbędnych przychodów,
  - c) jakość i dostępność usług;
- 4) zbiór informacji i dokumentów przedstawianych przez przedsiębiorstwo przy zatwierdzaniu taryfy.

Na uwagę zasługują również relacje przedsiębiorstwa energetycznego z odbiorcami — czyli zakres, forma i treści komunikacji społecznej — ze względu na specyfikę wynikającą z ograniczonych praw konsumenckich. Dlatego tak

---

taty trudne są do przewidzenia. W obszarze działań podlegających jurysdykcji *Prawa energetycznego*, funkcję swoistych standardów spełniały pisma Prezesa URE adresowane do przedsiębiorstw energetycznych, precyzujące nie tylko oczekiwania w odniesieniu do zawartości wniosku taryfowego, ale przede wszystkim ułatwiające przedsiębiorstwom jego właściwe przygotowanie. Niemniej jednak, choć nigdy publicznie nikt takiego zarzutu nie sformułował (przedsiębiorstwa mogły, ale nie musiały z tych podpowiedzi korzystać), mimo nieobligatoryjnego charakteru, miały w sobie coś z tzw. prawa powielaczowego. Sytuacja zatem dojrzała do tego, by w imię jednorodności, przejrzystości i przewidywalności regulacji zrobić to razem z zainteresowanymi przedsiębiorstwami. Wspólną korzyścią będzie z pewnością przyspieszenie procesu podejmowania decyzji, pełniejsze uwzględnienie specyfiki przedsiębiorstwa i minimalizacja kosztów regulacji.

<sup>3</sup> Nie przesądzamy tu jednak o ich ostatecznej i szczegółowej treści, poprzestając głównie na identyfikacji pożądanych cech takiej standaryzacji i wagi poszczególnych zagadnień i współzależności.

ważne jest działanie regulatora i jego relacje z przedsiębiorstwem energetycznym przy otwartej kurtynie, rzecz jednak dotyczy trochę innych zagadnień, stąd ich tutaj pominięcie.

Ad 1. Finansowanie działalności jest dla każdego przedsiębiorstwa sprawą zasadniczą<sup>4</sup>. Co do podstawowego celu działania przedsiębiorstwa — zarówno wśród praktyków, jak i teoretyków przedsiębiorstwa — też panuje konsens. Pomiędzy różnymi celami, takimi jak:

- przetrwanie,
- uniknięcie problemów finansowych i upadłości,
- pokonanie konkurencji,
- maksymalizacja sprzedaży lub udziału w rynku,
- minimalizacja kosztów,
- maksymalizacja zysków,
- utrzymanie stabilnego wzrostu dochodów,

wskazują oni na maksymalizację bieżącej wartości udziału akcyjnego firmy albo nieco inaczej to określając — długookresową maksymalizację wartości majątku zaangażowanego przez akcjonariuszy przedsiębiorstwa (współwłaścicieli)<sup>5</sup>. Takie podejście rozwiewa wątpliwości co do istoty działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa w ogóle, a ostatnio także przez przedsiębiorstwa energetyczne w szczególności<sup>6</sup>. Chcąc cel taki zrealizować, przedsiębiorstwo musi prowadzić działalność zorientowaną na zysk. Tak ujmuje to również i *Prawo energetyczne*, obejmując swoim działaniem tylko działalność gospodarczą podejmowaną w energetyce, a więc działalność nakierowaną na osiągnięcie zysków.

Bez względu więc na sformułowanie celów działania przedsiębiorstwa, zawsze będą one powiązane z zyskowością i ryzykiem. Te dwie kategorie — jako immanentne cechy działalności gospodarczej i to szczególnie tej ukierunkowanej prospektywnie — wzajemnie się sprzęgają i wzmacniają, tworząc swoistą współzależność. W przedsiębiorstwach energetycznych, podlegających regulacji, mają one swoją specyfikę wynikającą z monopolu naturalnego. W stosunku bowiem do każdego innego przedsiębiorstwa — poszukującego takiej kombinacji poziomów akceptowalnego ryzyka i spodziewanych zysków, przy której maksymalizowana będzie wartość majątku współwłaścicieli — przedsiębiorstwa energetyczne są w lepszej sytuacji. Wynika to przede wszystkim

<sup>4</sup> Nie bez powodu najbardziej uznane podręczniki i poradniki dotyczące finansów przedsiębiorstw zaczynają się od rozważenia kwestii związanych z budżetowaniem kapitałowym (dotyczy rodzajów inwestycji długoterminowych, w tym charakteru działalności, niezbędnych dlań budynków, budowli, maszyn, urządzeń itp.), strukturą kapitałową (relacje pomiędzy środkami własnymi — kapitałem własnym — a długiem) oraz zarządzaniem kapitałem obrotowym (krótkoterminowe aktywa i zobowiązania firmy). Zob. m.in. S. Ross, R. Westerfield, B. Jordan, *Finanse przedsiębiorstw*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999 r., s. 18 i n. Także V. Jog, C. Muszyński, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1995, s. 1 i n.

<sup>5</sup> Tamże, odpowiednio, s. 26 oraz 4.

<sup>6</sup> Chodzi tu o odejście od koncepcji przedsiębiorstw użyteczności publicznej, w warunkach polskich ustawowo zwolnionych z obowiązku samofinansowania.

z braku, jak dotychczas, rynkowych konkurentów i w ogóle tych wszystkich zagrożeń, które niesie z sobą rynek. Przedsiębiorstwo energetyczne działa w warunkach uprzywilejowania, mając zapewniony zbyty na swoje usługi. Konsekwencją naturalnej wyłączności na dostawy jest naturalna przewaga nad innymi rodzajami przedsiębiorstw: mając pewność zbytu swoich usług, przedsiębiorstwo ma zapewniony przychód i tym samym ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej spada praktycznie do minimum. Dlatego stopa zysku nie może mieć nadzwyczajnego charakteru i w pełni wystarczy, jeżeli się będzie kształtowała na poziomie nieodbiegającym od przeciętnego<sup>7</sup>.

Oczywiście i w takim monopolistycznym przedsiębiorstwie nie tracą znaczenia podstawowe dla finansów pytania: w co inwestować, ile inwestować, kiedy inwestować i jaki powinien być rozkład nakładów inwestycyjnych w czasie. Dlatego przedsiębiorstwo energetyczne musi nie tylko sformułować długofalową strategię inwestycyjną przedsiębiorstwa, ale też musi umieć ją skutecznie realizować, uwzględniając swoiste zaskłóceniawprowadzane przez regulatora. Aby sprostać takiemu wyzwaniu, przedsiębiorstwo musi umieć wiązać swoje aktualne działania i sytuację ekonomiczno-finansową z tym, co je czeka w przyszłości. Narzędziem integrującym terażniejszość z przyszłością jest właśnie planowanie finansowe, skupiające się na zagadnieniach ekonomicznych, a nie techniczno-rzeczowych, o ile nie przybierają one wymiaru finansowego.

Dla regulatora ważne są tylko te aspekty planowania finansowego, które pozwalają przedsiębiorstwu ustalić jego politykę taryfową i właściwie oszacować źródła finansowania zewnętrznego, zarówno poprzez pozyskiwane przychody, jak i poprzez zadłużanie firmy. (Natomiast nie interesuje nas tu żaden właścicielski sposób postrzegania tego problemu ani też zestawy wskaźników, pomagających kierownictwu przedsiębiorstwa dokonywać właściwych wyborów.)

Podstawową sprawą w planowaniu finansowym jest powiązanie zarówno proceduralne, jak i merytoryczne rocznego planu z wieloletnimi. Ten pierwszy powinien być zawsze uszczegółowieniem planu o dłuższym horyzoncie. Z kolei wykonanie planu rocznego, a ściślej rzecz ujmując — aktualna sytuacja ekonomiczno-finansowa, będąca rezultatem wykonania minionych planów rocznych, stanowi punkt wyjścia do działań prognostycznych i programowania działalności.

Zakres tych działań powinien obejmować w szczególności<sup>8</sup>:

- opracowanie założeń do prognozy, dotyczących przede wszystkim czynników makroekonomicznych i lokalnych (np. stan koniunktury zwłaszcza na rynku lokalnym, stopa inflacji, stopa procentowa, opodatkowanie i opłaty, w tym także lokalne, liczba mieszkańców, itd.),

<sup>7</sup> Była o tym mowa wcześniej w części poprzedniej niniejszego materiału („Ekonomia” nr 2 s. 115).

<sup>8</sup> Na podstawie: *Standardy regulacji ekonomicznych...*, *op. cit.*, s. 173–183.

- prognozowanie popytu na świadczone usługi na podstawie szacunków: rozwoju sieci osiedleńczej i gospodarczej, zmian liczby i charakteru odbiorców, zmian elastyczności popytu itd.,
- oszacowanie pożądanej wielkości sprzedaży energii i usług,
- prognozy zmian stanu (wypadania), amortyzowania i umarzania majątku trwałego, zwłaszcza sieciowego, decydującego o niezawodności dostaw,
- przygotowanie kapitałowego planu inwestycyjnego na podstawie pełnej inwentaryzacji indywidualnych zadań inwestycyjnych, zarówno nowych, jak i odtworzeniowych, z określeniem priorytetów realizacyjnych, źródeł ich finansowania i kosztów z tym związanych, z przeprowadzonymi analizami efektywności inwestycyjnej projektów itp.,
- prognozy (plany) wydatków na działalność operacyjną, czyli prognozowanie kosztów eksploatacji i utrzymania, z uwzględnieniem kosztów stałych i zmiennych, zwłaszcza podlegających znacznym zmianom, jak zakupy energii, koszty wynagrodzeń i inne koszty osobowe, koszty materiałów i koszty usług obcych oraz prospektywne dokonanie alokacji kosztów na poszczególne rodzaje działalności, lata, grupy odbiorców itp.,
- prognozę zadłużenia i wydatków związanych z obsługą aktualnych zobowiązań, czyli badanie zewnętrznych źródeł finansowania, zarówno bankowych, jak i pozabankowych, analiza rat kapitałowych i płatności odsetkowych, konwersja zadłużenia z uwzględnieniem prognoz stóp procentowych itp.,
- sporządzenie wstępnych, wielowariantowych prognoz poziomu niezbędnych przychodów wraz z wielowariantowymi symulacjami przepływów finansowych oraz optymalizacja aspektów finansowych przewidywanych scenariuszy rozwoju, a także sporządzenie wariantowych prognoz zmian cen i stawek opłat (płatności) dla poszczególnych grup odbiorców,
- sporządzenie finalnego długoterminowego planu finansowania przedsiębiorstwa.

Do sporządzania powyższych prognoz należy wykorzystać, co oczywiste, powszechnie znane i stosowane dokumenty finansowe (np. bilans, rachunek wyników) oraz narzędzia i metody analizy finansowej (np. analiza wskaźnikowa działalności przedsiębiorstwa, ocena efektywności projektów inwestycyjnych itp.). Pożądane jest, aby w sposób pogłębiony dokumentować charakterystyczne dla przedsiębiorstwa tendencje rozwojowe. Z reguły można to uzyskać poprzez jednoczesne zestawienie danych historycznych z poszczególnymi wariantowymi scenariuszami rozwoju, przy czym należy dążyć do zapewnienia porównywalności danych i metodologicznej poprawności wykorzystywanych technik analitycznych<sup>9</sup>. W każdym planowaniu, a w planowaniu finansowym

<sup>9</sup> Nie ma np. większego sensu odwoływanie się do odległej już historii i ekstrapolowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa z okresu obowiązywania cen urzędowych. Z pewnością lepiej to zrobić, zawiązując okres analizy historycznej wyłącznie do momentu wprowadzenia nowych zasad cenotwórczości i obowiązywania cen regulowanych.

przede wszystkim, należy zwrócić uwagę na dobór właściwych metod i technik pomiaru i wyceny zasobów, czynników produkcji i efektów, a także unikać sumowania i bilansowania hipotez i prognoz na równi z wielkościami pewnymi (rzeczywistymi) oraz zachować jednolite zasady agregacji i dezagregacji zmiennych podlegających prognozowaniu.

Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie energetycznym w zakresie prognozowania jego funkcjonowania może i powinno antycypować także wybrane niefinansowe aspekty działalności, przede wszystkim związane z zakresem i jakością świadczonych usług, wchodzeniem w nowe obszary aktywności czy też przebudową jego struktur, zmianą stanu własnościowego itp. Jest bowiem ważną rzeczą, aby planowanie finansowe w zakresie działalności regulowanej miało zawsze szerszy kontekst i uwzględniało także inne aspekty działalności realizowanej przez dane przedsiębiorstwo.

Ad 2. Zasady rachunkowości dla przedsiębiorstw energetycznych znalazły swoją szczególną wytyczną w zapisach art. 44 ustawy *Prawo energetyczne*. Przypomnijmy, iż zobowiązuje on przedsiębiorstwa energetyczne do takiego prowadzenia ewidencji księgowej, w ramach zakładowych planów kont, aby było możliwe obliczenie kosztów stałych i zmiennych oraz przychodów, odrębnie dla poszczególnych zakresów działalności energetycznej, dla każdego paliwa lub energii, a także w odniesieniu do poszczególnych grup odbiorców (grup taryfowych).

Ta norma nie budzi żadnych wątpliwości. Przedsiębiorstwo energetyczne prowadzi generalnie ewidencję księgową tak, aby spełniała obligatoryjne wymagania sprawozdawczości, tj. zgodnie z ustawą o rachunkowości. Potrzebom regulacji został podporządkowany tylko pewien zakres ewidencji, tak aby ułatwić realizację zasad i mechanizmów cenotwórstwa przewidzianych w *Prawie energetycznym* i rozporządzeniach wykonawczych<sup>10</sup>.

Wydaje się jednak, iż nie należy na tym poprzestać i niezbędna jest całościowa ocena systemu finansowo-księgowego, obejmującego księgę główną, księgi pomocnicze, w tym ewidencję środków trwałych, ewidencję zapasów, system obsługi klienta i ściągania należności, metodologie rozliczania kosztów pośrednich itp.<sup>11</sup> System ten powinien na tyle rzetelnie rejestrować zdarzenia ekonomiczno-finansowe, aby tworzyć wszechstronną bazę procesu decyzyjnego, ułatwiając przedsiębiorstwu sprostanie wyzwaniom przyszłości i wymaganiom regulatora, bez jednoczesnego wzrostu kosztów regulacji.

W obszarze normowanym przez ustawę o rachunkowości należy zadbać — a regulator powinien podpowiadać pożądane rozwiązanie i konsekwentnie egzekwować jego stosowanie — o te elementy systemu, w których zakresie ustawa daje przedsiębiorstwu prawo wyboru. Dotyczy to najistotniejszych elementów kosztotwórczych, związanych z metodami i wyceną aktywów i pasy-

<sup>10</sup> Zob. ustawa o rachunkowości z dnia 29 sierpnia 1999 r. (DzU nr 121, poz. 591 z późniejszymi zmianami), zwłaszcza art. 10.

<sup>11</sup> *Standardy regulacji...*, op. cit., s. 125.

wów oraz ustalaniem wyniku finansowego, kwalifikacją kosztów oraz metod ich rozliczania. W odniesieniu do kosztów, w tym także pośrednich, przedsiębiorstwo powinno sporządzić odpowiednią dokumentację rozbudowy kont pomocniczych (analityki) wraz z uzasadnieniem i uzyskać akceptację regulatora na ich stosowanie.

Posiadanie odpowiednio rozwiniętej struktury kont pomocniczych jest nieodzowne z punktu widzenia potrzeb prognostycznych związanych z planowaniem finansowym. Pozwoli to na wygenerowanie niezbędnych informacji, umożliwiających rozliczenie kosztów na poszczególne grupy odbiorców, stopniowe eliminowanie subsydiowania skrośnego oraz zaplanowanie właściwych sposobów przenoszenia kosztów poprzez opłaty stałe i zmienne na odbiorców. Praktycznie oznacza to dość znaczną indywidualizację sposobu prowadzenia przez poszczególne przedsiębiorstwa energetyczne ewidencji księgowej odpowiednio do zakresu i rozmiaru prowadzonej działalności gospodarczej oraz standardu świadczonych usług. Ta nieodzowna indywidualizacja nie powinna jednak przekroczyć takiej granicy, przy której nie byłoby możliwości stosowania metod i technik regulacji porównawczej, stąd ta akceptacja regulatora.

Wydaje się też zasadnym postulatem prowadzenie przez regulatora stałego monitoringu regulowanej działalności przedsiębiorstwa energetycznego na podstawie składanych przezeń okresowych sprawozdań finansowych. Przepisy ogólnie obowiązujące dotyczą bądź sprawozdań rocznych, bądź sprawozdawczości statystycznej na potrzeby statystyki publicznej. Minister Gospodarki, zgodnie z delegacją ustawową, zobowiązał przedsiębiorstwa sektora energetycznego do comiesięcznego składania sprawozdań typu G.10, stosownie do zakresu prowadzonej działalności<sup>12</sup>. Przedsiębiorstwa energetyczne nie są natomiast zobowiązane do składania sprawozdań regulatorowi, jeśli nie liczyć obowiązku nałożonego w przyznanej koncesji o składanie sprawozdania z wykonania warunków koncesji. Co prawda, w ramach czterostronnego porozumienia pomiędzy Ministrem Gospodarki, Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego, Prezesem URE i Prezesem Agencji Rynku Energii (wykonawcą statystyki publicznej w zakresie sektora energetycznego) Prezes URE dysponuje wiedzą o sytuacji poszczególnych przedsiębiorstw, ale istnieje zawsze spory „margines dodatkowych informacji”, nieobjętych tą sprawozdawczością i jednocześnie istotnych dla regulatora.

Rzecz ma dotyczyć tylko takiego zakresu danych, które w istotny sposób mogą wpływać na wysokość cen i stawek opłat, standard i niezawodność świadczenia usług lub np. tempo rozpatrywania wniosku taryfowego itp. Nie chodzi więc o nadmierne tworzenie informacji i sprawozdań przedkładanych regulatorowi, i tak bowiem nie byłby w stanie ich przetworzyć, przeanalizować i słusznie wnioskować na ich podstawie. Jeśli regulator będzie miał wiedzę, cyklicznie aktualizowaną, o sytuacji przedsiębiorstwa i jego zamierzeniach,

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 marca 1998 r. w sprawie obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarki paliwowo-energetycznej (DzU nr 56 z dnia 7 maja 1998 r.).

szybciej będzie mógł, w trakcie przeglądu taryfowego, rozważyć wniosek taryfowy bez żądania dodatkowych wyjaśnień i dokumentów. Nie powinno to, co oczywiste, ograniczać autonomii organów przedsiębiorstwa w zarządzaniu nim.

Wydaje się, iż tego typu sprawozdawczość miałaby dodatkowy walor dla samego przedsiębiorstwa. Po pierwsze, mogłaby być z powodzeniem wykorzystywana do bieżącego zarządzania, zwłaszcza w zakresie budżetowania, controllingu i stałego monitoringu. Po drugie — mogłaby być wykorzystywana w kształtowaniu polityki informacyjnej przedsiębiorstwa, w upowszechnianiu jego pozytywnego wizerunku wśród odbiorców i właściwych z nimi relacji. Tego aspektu nie sposób przecenić, będzie on zapewne zyskiwał na znaczeniu, zwłaszcza w odniesieniu do własności komunalnej, a niebawem także wszelkich form generacji rozproszonej.

Energetyka, o czym nie można zapominać, działa na styku dwóch jakże charakterystycznych obszarów: pomiędzy wysublimowaną, coraz bardziej kapitałochłonną techniką a odbiorcami od niej uzależnionymi, o wielkiej wrażliwości na sposób zaspokajania ich potrzeb i ceny świadczonych usług. Otwarta polityka informacyjna wobec odbiorców, zwłaszcza w lokalnym wymiarze, może zaprocentować nie tylko aprobatą dla usługodawcy, ale także podejmowaniem i upowszechnianiem przedsięwzięć energooszczędnych, w ramach tzw. zarządzania stroną popytową (MSD — *Management Side Demand*).

Sumując wywody o systemie finansowo-księgowym w przedsiębiorstwach energetycznych, powtórzmy raz jeszcze, iż musi on tworzyć, obok standardowych zestawień i dokumentów finansowych, takich jak bilans, rachunek zysków i strat, sprawozdania z przepływów pieniężnych, także inne zestawienia, mogące przekonać regulatora o właściwie prowadzonej gospodarce przedsiębiorstwa w zakresie kosztów operacyjnych, majątku trwałego, inwestycji, wsparte dodatkowymi wyjaśnieniami i dowodami o zachowaniu ze strony przedsiębiorstwa należytej staranności. A to powinno pomóc przedsiębiorstwu w uznaniu poniesionych kosztów działalności za koszty uzasadnione<sup>13</sup>.

Ad 3. Główne zasady kształtowania taryf zostały zawarte bezpośrednio w ustawie *Prawo energetyczne*, a zasady szczegółowe dla poszczególnych nośników energii i zakresów działalności energetycznej zostały ustalone w rozporządzeniach taryfowych Ministra Gospodarki. Mimo to warto kolejny raz zastanowić się nad nimi, i — nie traktując ich jak aksjomatów — spróbować dążyć do wypracowania takich rekomendacji, które mogłyby usprawnić stosowanie najistotniejszego narzędzia regulacji, jakim jest taryfowanie.

<sup>13</sup> Takie stanowisko zajął Sąd Antymonopolowy, stwierdzając w jednym ze swoich wyroków, iż za koszty uzasadnione należy uznać te koszty, które ze względów ekonomiczno-technicznych przedsiębiorstwo musiało ponieść, przy respektowaniu przezeń zasady należytej staranności (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt XVII Ame 47/99). Notabene — był to niezwykle kontrowersyjny wyrok, zaskarżony do kasacji. W tej sprawie zob. R. Samoraj, *Orzecznictwo Sądu Antymonopolowego w sprawach z zakresu regulacji energetyki w 1999 r.*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, nr 2, z dnia 1 marca 2000 r.



Z wcześniejszych rozważań wiadomo, i to zostało rozstrzygnięte w ustawie, że taryfy powinny być tak skonstruowane, aby zapewnić<sup>14</sup>:

- 1) pokrycie uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami i energią, kosztów modernizacji, rozwoju i ochrony środowiska,
- 2) ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen.

W rozporządzeniach wykonawczych — pomijając oczywistą nielogiczność<sup>15</sup>, za jaką należy uznać zobowiązanie przedsiębiorstw do kształtowania taryf w zgodności z założeniami polityki energetycznej państwa — dwie zasady zasługują na odnotowanie. Po pierwsze: zasada eliminowania subsydiowania skrośnego (choć zapewne w praktyce stanowienia taryf została ona nadmiernie wyeksponowana przez przedsiębiorstwa, by nie rzec, iż stała się ich swoistą ideologią nowych zasad cenotwórstwa), po drugie: zasada takiego konstruowania taryfy, aby każdy odbiorca mógł na jej podstawie obliczyć należność za wykonaną na jego rzecz dostawę energii. W ten sposób taryfa wypełnia niezwykle istotną funkcję informacyjną. Istotne byłoby także, aby taryfa motywowała też odbiorców do określonych działań energooszczędnych. Spośród innych istotnych nie tylko zasad kształtowania taryf, ale i pożądaných jej cech charakterystycznych, warto pamiętać m.in. o jej prostocie, komunikatywności dla różnych odbiorców, łatwości administrowania taryfą i łatwości jej aktualizowania.

Zrozumiałość taryfy przez odbiorców jest niewątpliwie pochodną jej prostoty. Tę prostotę zapewne trzeba interpretować dwojako. Raz, jako sposób jej budowy. Dwa, jako rzeczową postać konkretnego dokumentu, rozpowszechnianego wśród odbiorców. Zarówno z jednym, jak i drugim aspektem tej interpretacji nie jest, niestety, najlepiej. Przygotowanie taryfy w zgodzie z przepisami jest sztuką, która dla wielu przedsiębiorstw energetycznych, zwłaszcza ciepłowniczych, okazała się barierą nie do pokonania. Nie jest wykluczone, iż był to jeden z istotniejszych powodów nieskładania przez przedsiębiorstwa wniosków taryfowych<sup>16</sup>.

Ta konstatacja skłania do refleksji, iż w sytuacji przesądzenia o kształcie (zawartości) taryfy w rozporządzeniach taryfowych, nie sposób uzyskać jej nie-

<sup>14</sup> Art. 45 ust. 1 ustawy *Prawo energetyczne*, *op. cit.*

<sup>15</sup> Nielogiczność to *de facto* delikatne określenie. Nasuwają się inne, bardziej dosadne. Trudno o zachowanie spokoju, kiedy z jednej strony powierza się przedsiębiorstwu energetycznemu prawo do ustalania cen za energię, z drugiej zaś — za wszelką cenę próbuje się wesprzeć i umocnić omnipotencję państwa. W najnowszym rozporządzeniu taryfowym dla ciepłownictwa ten nie-szczęśliwy zapis został wyeliminowany. Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 12 października 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem (DzU nr 96 z 10 listopada 2000 r.).

<sup>16</sup> Zob. *Sprawozdanie Prezesa URE za 1999 r.*, „Biuletyn URE”, nr 3, s. 19.

zbędnej indywidualizacji w zależności od warunków i okresu prowadzenia działalności energetycznej, od struktury kosztów, struktury odbiorców, charakteru odbiorów energii, sytuacji wewnętrznej przedsiębiorstwa itp. Trudno też przypuszczać, aby prostota była jednym z założeń przyjętych w pracach legislacyjnych związanych z rozporządzeniami. Przeciwnie, wiele wskazuje na to, iż raczej chodziło o skomplikowanie problemów, o uczynienie ich na tyle niejasnymi, by zachodziła stale konieczność odwoływania się do opinii specjalistów i dokonywania różnych interpretacji, w domyśle korzystnych dla przedsiębiorstw energetycznych. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż interes branży wielokrotnie brał górę nad interesem publicznym.

W ten sposób budowane taryfy stały się barierą zarówno dla przedsiębiorstw energetycznych, jak i odbiorców, wykluczając stosowanie różnych form taryf dla różnych ich grup. Spośród możliwych rodzajów taryf, na mocy rozporządzeń taryfowych, przedsiębiorstwa są zobowiązane do stosowania taryf wieloczołnowych, składających się z opłat stałych i zmiennych, niekiedy z wykorzystaniem elementów taryf strefowych (dwuczasowych). Praktycznie zostały wyeliminowane taryfy ryczałtowe i sezonowe, natomiast strefowe taryfy progresywne lub degresywne nie są stosowane, poza indywidualnymi przypadkami, z reguły określanymi mianem tzw. umów specjalnych i związanymi z pozastandardowymi warunkami świadczenia usług.

Na szczególną uwagę zasługuje też zasada wprowadzania taryfy w życie. Dotychczas było z tym sporo kłopotów, przedsiębiorstwa energetyczne bowiem próbowały korzystniej dla siebie interpretować prawo i uznawały, że nowo zatwierdzona taryfa wchodzi w życie w dwa tygodnie po jej opublikowaniu, za nic mając terminy określone w umowach o dostawę energii. Dotyczyło to głównie przedsiębiorstw ciepłowniczych, które w bolesny dla nich sposób zostały „przywołane do porządku” przez Sąd Antymonopolowy<sup>17</sup>.

Rozporządzenia taryfowe przesądziły także o sposobie alokacji kosztów do poszczególnych grup taryfowych (grup odbiorców), zostawiając niewiele inicjatywy w tym zakresie zainteresowanym przedsiębiorstwom. Najistotniejsze znaczenie ma tu z pewnością wspomniana wcześniej zasada eliminowania subsydiowania skrośnego, która powinna zostać wzbogacona o zasadę równoprawnego, niedyskryminującego traktowania każdego odbiorcy. Takie przypadki niestety zdarzają się w praktyce, głównie z powodu udzielania uznaniowych upustów jednym odbiorcom kosztem drugich, co ma (lub może mieć) istotny wpływ na uzyskiwane przez przedsiębiorstwo przychody.

W aktualnej sytuacji polskiego sektora energetycznego znacznie większe znaczenie niż alokacja kosztów ma raczej ich zawartość i wysokość. Rozwiązania idą w kierunku coraz bardziej precyzyjnego uszczegółowienia listy kosztów będących podstawą kalkulacji cen i stawek opłat. Natomiast ustalenie ich wysokości pozostawiono przedsiębiorstwu i po trosze również regulatorowi,

<sup>17</sup> Zob. w tej sprawie wspomniany wcześniej art. R. Samoraja, *Orzecznictwo Sądu...*, *op. cit.*

nadal jednak niedostatecznie wyposażonemu w uprawnienia władcze do ich korygowania.

Nie ulega wątpliwości, że zapisany w ustawie i rozporządzeniach system stanowienia taryf nie tylko bardziej preferuje przedsiębiorstwa, ale też działa w miarę poprawnie, tylko gdy ceny i stawki rosną w tempie co najmniej tak szybkim jak inflacja. W sytuacji odwrotnej, tzn. gdy po kolejnym przeglądzie regulacyjnym powinny one spaść w stosunku do poprzednio stosowanych, mechanizm cenotwórstwa „zacina się” i za sprawą oportunistów przedsiębiorstw energetycznych, w których interesy to godzi, ulega załamaniu i doprowadza do sytuacji decyzyjnego pata i niemożności wyegzekwowania należnego i w pełni uzasadnionego spadku cen.

Na tej to płaszczyźnie m.in. odbywa się walka o „swoje”, czyli o wielkość przyszłego przychodu przedsiębiorstwa energetycznego. Ustalenie jego wielkości jest dla przedsiębiorstwa sprawą zasadniczą, przy czym wzrost cen i stawek opłat jest w ocenie i praktyce przedsiębiorstw najbardziej pożądanym sukcesem. To oczywiście relikw przeszłości, kiedy to monopolistyczne przedsiębiorstwa energetyczne wszystkie swoje koszty z łatwością przyczynały poprzez mechanizm cenowy na odbiorców. Dziś także są skłonne to robić, ale na przeszkodzi stoi regulator.

Poziom niezbędnych przedsiębiorstwu przychodów planuje ono z reguły na podstawie roku poprzedniego, skorygowanej o przewidywane zmiany, zwłaszcza związane ze wskaźnikami makroekonomicznymi, planowanymi zmianami technologicznymi, przedsięwzięciami inwestycyjnymi, zmianą ilości energii odbieranej przez niektórych odbiorców i grupy taryfowe. Planowanie przychodów opiera się więc na planowanych wydatkach na eksploatację (tj. danych historycznych powiększonych o przewidywane wzrosty kosztów w okresie obowiązywania taryfy), ustaleniu zapotrzebowania na kapitał z uwzględnieniem zwrotu kapitału i jego wynagrodzenia dla kredytodawców, pożyczkodawców, udziałowców, akcjonariuszy, właścicieli itp., oraz podatków (zarówno wchodzących w zakres kosztów uzyskania przychodów, jak i o charakterze dochodowym).

Spośród planowanych wydatków na uwagę zasługują zwłaszcza te, co do których istnieją spory interpretacyjne, zarówno w odniesieniu do ich istoty, jak i sposobów zaliczania do kosztów uzasadnionych. Do najważniejszych z pewnością należą wydatki i koszty związane z działalnością inwestycyjną<sup>18</sup>. Wydaje się, że do kosztów uzasadnionych należy zaliczyć<sup>19</sup>:

<sup>18</sup> Truizmem jest już apelowanie o nieutożsamianie nakładów (wydatków) inwestycyjnych z kosztami tych inwestycji, podobnie jak uznawania za koszt uzasadniony każdego poniesionego wydatku.

<sup>19</sup> Autorzy *Standardów regulacji...*, *op. cit.*, proponują dodatkowo zaliczenie do kosztów inwestycji w pewnych przypadkach (niestety nie piszą zbyt dokładnie w jakich — a z treści p. 30 i przypisu nr 2 na s. 28 wynika, iż może mieć to miejsce, jeśli plan inwestycyjny przedsiębiorstwa, w tym przypadku — wodno-kanalizacyjnego, był zatwierdzony przez gminę jako właściciela, który jednocześnie decyduje o wysokości opłat za ten rodzaj usług) spłatę rat kapitałowych od kredytów

- amortyzację lub umorzenie wartości środków trwałych,
- odsetki od kredytów i płatności związane z ich zaciąganiem i obsługą,
- dochód o charakterze właścicielskim, wyrażony zyskiem netto.

Ciekawe wydaje się też zagadnienie rozliczania inwestycji ukierunkowanych na pozyskanie i obsługę nowych odbiorców. Zdaniem niektórych ekspertów nie powinny być one odzyskiwane w bieżących opłatach (aktualnie obowiązujących cenach i stawkach opłat zawartych w taryfie), a powinny być finansowane przez nowych klientów, np. poprzez opłaty za przyłącza<sup>20</sup>. Problem w tym, iż tego rodzaju opłata ma jednorazowy charakter. Zgodnie z obowiązującymi przepisami przedsiębiorstwo energetyczne przyłączające odbiorcę może skalkulować wysokość tej opłaty na podstawie 1/4 poniesionych nakładów inwestycyjnych<sup>21</sup>. Pozostała część nakładów będzie rozliczana poprzez koszty z nich wynikające, a to oznacza, iż obciążą one wszystkich odbiorców danego przedsiębiorstwa. I będzie tak zawsze, jak długo odbiorca będzie ponosił tylko część kosztów przyłączenia, a nie ich całość.

Innym, interesującym metodologicznie zagadnieniem jest problem należności nieściągalnych. Zwykle przedsiębiorstwa energetyczne tworzą na nie rezerwy i bez skrupułów zaliczają w całości do kosztów uzasadnionych. Tymczasem powinny zostać stworzone stosowne bariery, by skłaniać przedsiębiorstwo do prowadzenia skutecznej windykacji należności. Można sobie wyobrazić wprowadzenie ogólnego limitu dla przedsiębiorstw tej samej działalności (co do rodzaju i skali), którego przekroczenie skutkowałoby degresywnym zaliczaniem rezerw na należności niespłacone do kosztów uzasadnionych.

Kolejną sprawą związaną z wielkością płatności jest jakość i dostęp do usług świadczonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, przy czym jakość usług należałoby traktować tu raczej szeroko, jako pewien standard obsługi odbiorcy, czyli określone wskaźniki techniczne dostarczanych paliw i energii oraz formy bezpośredniej obsługi związanej z rozpatrywaniem skarg i zażaleń, zasady przyjmowania reklamacji, przerwy w dostawach itp. Nie ulega wątpliwości, iż podstawowym obowiązkiem przedsiębiorstwa w tym zakresie jest nie tylko wypełnienie wszelkich norm przewidzianych w przepisach prawa, ale także stałe analizowanie poziomu jakości usług (aspekty techniczne) oraz obsługi odbiorców, tak aby sprostać postępowi i oczekiwaniom klientów. Skutkować to może poważnym wzrostem płatności za dostarczone usługi, co nie przez wszystkich będzie akceptowane. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby stałe informowanie o zamiarach rozwojowych, ich nakładach (kosztach) i korzyściach oraz pozostawienie odbiorcom inicjatywy w tym zakresie. Najłatwiej będzie to uczynić wobec odbiorców pozataryfowych, obsługiwanych nadal

---

inwestycyjnych. Oznaczałoby to prowadzenie całej działalności inwestycyjnej, realizowanej z kapitału obcego, wyłącznie na koszt i ryzyko odbiorców. Nie wydaje się więc to rozwiązaniem słusznym, choć jest w pewnym sensie uprawnione cyniczne stwierdzenie, iż za wszystko i tak zapłaci odbiorca. Ale ważne jest nie tylko, ile i czy zapłaci, ale jak szybko i kiedy.

<sup>20</sup> Tamże, s. 33.

<sup>21</sup> Zob. art. 7 ust. 4 ustawy *Prawo energetyczne*.

w pełnym zakresie przez swojego dotychczasowego dostawcę, ale już na innych zasadach. Natomiast wszyscy odbiorcy chcący korzystać z usług przedsiębiorstwa, nie będąc np. odbiorcami uprawnionymi do korzystania z zasady TPA, muszą się liczyć z otrzymaniem dostaw i usług na poziomie przyjętym do kalkulacji cen i stawek opłat zawartych w taryfie.

Ad 4. Określenie standardowego zbioru informacji i dokumentów, składanych przez przedsiębiorstwo energetyczne przy wniosku o zatwierdzenie taryfy, mogłoby w istotny sposób ułatwić prowadzone postępowanie administracyjne przed Prezesem URE, zmniejszając nie tylko koszty regulacji (związane chociażby ze sporządzaniem i przesyłaniem coraz to nowych informacji i dokumentów), ale także minimalizowałoby tzw. ryzyko regulacyjne (związane z arbitralnością decyzji regulatora), w tym także ryzyko odrzucenia taryfy.

Obecnie żadne przepisy prawa nie określają wymagań w tym zakresie, pozostawiając sprawę w gestii przedsiębiorstw energetycznych i regulatora. Przy czym, regulator nie posiada żadnych ustawowo przyznanych mu kompetencji w tym zakresie. Nie oznacza to jednak, iż nie pojawiły się próby unormowania tej sytuacji. W stosunkowo krótkim czasie po ukazaniu się rozporządzeń taryfowych dla ciepła i energii elektrycznej Prezes URE wystosował do wszystkich przedsiębiorstw ciepłowniczych i elektroenergetycznych pisma dotyczące sposobu formułowania wniosku o zatwierdzenie taryfy, a przede wszystkim propozycje i sugestie dotyczące struktury wniosku, kategorii podanych analizie, danych liczbowych, a także odpowiedniego uzasadnienia wniosku<sup>22</sup>.

Niemniej jednak, wydaje się, że sprawa dojrzała do innego unormowania, przede wszystkim w trybie pewnego porozumienia — pomiędzy regulatorem i przedsiębiorstwami składającymi wnioski taryfowe — wykorzystującego doświadczenia, możliwości i rzeczywiste potrzeby umawiających się stron. Informacje przygotowywane przez przedsiębiorstwa muszą umożliwiać regulatorowi analizę sytuacji przedsiębiorstwa i stanowić jednoznaczny dowód do podjęcia decyzji administracyjnej zatwierdzającej ceny i stawki opłat, nie mnożąc ich bez powodu. Taka dokumentacja zwykle będzie przybierać postać zestawień finansowych, ale nie należy też zaniedbywać części opisowych i uzasadnienia. Jest to ważne, zwłaszcza gdy przedsiębiorstwo oczekuje uwzględnienia specyfiki jego działania i sytuacji (a o to wnosi niemal każde przedsiębiorstwo energetyczne). Opierając się wyłącznie na danych tabelarycznych — zrobić się tego nie da.

Nie wchodząc w szczegóły i nie próbując wyspecyfikować listy konkretnych dokumentów finansowych, warto zawsze rozszerzyć ją o pozastandardowe dokumenty i zestawienia, tj. te, których żadne przepisy prawa nie wymagają

<sup>22</sup> Pisma te mogły rodzić skojarzenie z tzw. prawem powielaczowym, ale skorzystanie z sugestii w nich zawartych było przywilejem, a nie obowiązkiem regulowanych przedsiębiorstw (co było w pismach wyraźnie zaznaczone). Dodatkowo, to adresowane do ciepłowników zostało opublikowane w „Biuletynie URE” 1999 nr 1.

przygotowywać. I tak np. przedsiębiorstwo powinno szczególnie skrupulatnie dokumentować nie tylko to, co wynika z przepisów, ale i także to, co jest rezultatem lub zamierzeniem jego autonomicznych i arbitralnych działań:

- zestawienia przychodów i kosztów według grup odbiorców,
- stosowane metodologie rozliczania kosztów pośrednich,
- kalkulację dochodów z inwestycji,
- zakupy paliw, energii i usług obcych na rynku konkurencyjnym wraz z dokumentacją procedur przetargowych,
- wielkość zadłużenia wraz z harmonogramem jego spłaty i obsługi,
- struktury należności i zobowiązań,
- zakres, formy, przychody i koszty prowadzonej działalności poza działalnością regulowaną,
- zestawienia transakcji pomiędzy przedsiębiorstwem energetycznym a jego podmiotami zależnymi, stowarzyszonymi i dominującymi,
- operacje na składnikach majątku trwałego (sprzedaż, kupno, przekazywanie) z podmiotami zależnymi, stowarzyszonymi i dominującymi,
- plany rozwoju, plany finansowe, analizy porównawcze co do cen i stawek opłat, wyników analizy wskaźnikowej itp., w ujęciu branżowym, regionalnym, krajowym lub w stosunku do wielkości planowanych.

Powyższe zestawienie nie wyczerpuje zawartości i rodzajów przedkładanych przez przedsiębiorstwo informacji, ale ta konstatacja nie oznacza, iż zbiór ten powinien ulec jakiemuś znacznemu rozszerzeniu. Należy raczej poszukiwać pewnego *modus vivendi*, możliwego do dwustronnego zaakceptowania i niezwłocznego przekształcenia go w stałe reguły współdziałania.

Powyższe oceny i rekomendacje nie wyczerpują zapewne całości zagadnienia dotyczącego potrzeb usprawniania działalności regulacyjnej adresowanej do energetyki. Wywody zawarte w dotychczasowych rozważaniach upoważniają jednak do sformułowania następującego postulatu: pożądane są zmiany kompleksowe, związane ze zmianą podstaw prawnych działalności regulacyjnej. Wydaje się, że nie sposób poprzestać na zmianach fragmentarycznych, tworząc bowiem zręby polskiej regulacji, *de facto* popełniono błąd fundamentalny: skupiono się na działalności organów administracji publicznej, ustanowieniu regulatora dla sektora energetyki w osobach Ministra Gospodarki i Prezesa URE, ale zaniechano określenia podstawowych wymagań wobec zasad funkcjonowania przedsiębiorstw, które miały zostać poddane regulacji. A to oznacza, że regulacja potrzebuje gruntownych zmian zasad ekonomiczno-prawnych i organizacyjno-funkcjonalnych, adresowanych przede wszystkim do przedsiębiorstw energetycznych.

**A b s t r a c t** Regulatory recommendations referring to the power industry, Part II

A

On the basis of the summing up of the four year period of the functioning of the act Power Industry Law which is the ending of the article entitled "The foundations and problems of regulation of the power industry" from No. 2 of *Ekonomia*, the authors formulate proposals of changes in the principles of regulation and its tools, postulate the application of new patterns of regulative procedure. This concerns first of all the principles: planning of regulated financial-economic activity, accounting for power industry enterprises, shaping of tariffs. The worked out solutions must have a systemic character, in many cases strategic and many years long, connected with essential structural changes, which means the necessity of assigning them the character of a government program supported legislatively by parliamentary laws. It should be noted here that the positive effects of regulation, which is confirmed by international experiences, can appear only after several years. This does not mean however that regulative activity could not be subjected to simultaneously progressing liberalization and widening of economic freedom.