

Urząd Regulacji Energetyki

<https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/edukacja-i-komunikacja/publikacje/seria-wydawnicza-bibli/jaki-model-ryнку-energ/1194,234-Eliminowanie-subsydiowania-skrośnego.html>
2021-11-27, 21:11

2.3.4 Eliminowanie subsydiowania skrośnego

Autor: Jadwiga Gogolewska

Jednym z warunków jakie powinna spełniać taryfa dla ciepła, sformułowanym w rozporządzeniu taryfowym jest eliminowanie subsydiowania skrośnego³⁴⁾. Aby wymóg ten mógł być spełniony, przedsiębiorstwa ciepłownicze powinny, zgodnie z postanowieniami art. 44 ustawy – Prawo energetyczne, „prowadzić w ramach zakładowych planów kont, ewidencję księgową w sposób umożliwiający obliczanie ich kosztów stałych, kosztów zmiennych i przychodów, odrębnie dla wytwarzania, przesyłania i dystrybucji oraz obrotu, dla każdego rodzaju paliw lub energii, a także w odniesieniu do poszczególnych grup taryfowych”.

W postępowaniu administracyjnym o zatwierdzenie taryfy dla ciepła oceny poziomu subsydiowania skrośnego, zakresu subsydiowania oraz podejścia przedsiębiorstwa do eliminowania tego subsydiowania można było dokonać jedynie w przypadku wprowadzenia w przedsiębiorstwie rejestracji kosztów zgodnie z cytowanym artykułem prawa energetycznego.

Jednak, szczególnie w przypadku taryf zatwierdzanych przez Prezesa URE po raz pierwszy, część przedsiębiorstw, zwłaszcza tych, których działalność ciepłownicza jest jedną z wielu lub ma małe znaczenie ekonomiczne dla przedsiębiorstwa, nie dysponowało planem kont przystosowanym do wymogów prawa energetycznego. Konsekwencje tego stanu były istotne, zarówno dla poprawności ustalenia zakresu dotychczasowego subsydiowania, jak i możliwości jego eliminacji. Dostosowanie ewidencji kosztów do zasad prawa energetycznego wymagało czasu. Część przedsiębiorstw składając pierwsze wnioski taryfowe dokonywała podziału kosztów według kryterium grup odbiorców metodą wskaźnikową. W tych przypadkach eliminowanie subsydiowania skrośnego było trudne i wymagało wnikliwej weryfikacji przedstawionej struktury kosztów, tak aby wykluczyć subsydiowanie innych działalności przedsiębiorstwa przychodami ze sprzedaży ciepła.

Subsydiowanie skrośne, któremu ustawa – Prawo energetyczne z 1997 r. i rozporządzenia wykonawcze do ustawy zdecydowanie się przeciwstawiły, wcześniej nie mogło być regulowane, gdyż funkcjonujący wówczas system cen nie wymagał usystematyzowanego i uwarunkowanego rodzajem świadczonych usług podziału odbiorców ciepła na grupy.

Również zawarty w koncesjach wymóg prawa energetycznego, by nastąpiło wyeliminowanie opłat ryczałtowych i opomiarowanie wszystkich węzłów cieplnych, pozwolić miał na ustalenie wielkości wyprodukowanego i sprzedanego ciepła oraz strat przesyłowych, jak również (co również ma znaczenie w odchodzeniu od subsydiowania

skrośnego) obliczenie sprawności kotłów. Ponieważ przepisy dopuszczały występowanie opłat ryczałtowych w pierwszych taryfach dla ciepła – obowiązek opomiarowania węzłów ciepłowniczych miał być zrealizowany do 30 września 1999 r.³⁵⁾ – eliminowanie subsydiowania skrośnego w przypadku taryf dla ciepła dopuszczających stosowanie opłat ryczałtowych było utrudnione.

Eliminowanie subsydiowania skrośnego w pierwszych taryfach dla ciepła było również ograniczone przez inny przepis, ten mianowicie, który wyznaczał maksymalny wzrost opłat dla poszczególnych grup odbiorców nie przekraczający 15%³⁶⁾. Ten zapis rozporządzenia taryfowego jest często przywoływany w kontekście problemu redukcji subsydiowania skrośnego. W symulacjach skutków zmian cen wskazuje się bowiem, że odejście od subsydiowania nie pozwala na dotrzymanie warunku ograniczającego wzrost opłat dla poszczególnych grup odbiorców. Ustalając maksymalny wzrost opłat, z góry zakładano, że eliminowanie subsydiowania skrośnego zostanie rozłożone co najmniej na dwa lata³⁷⁾. Ale oznaczało to także, że dynamicznie wzrosną opłaty dla „chronionych” grup odbiorców w drugich taryfach dla ciepła, kiedy przepis ograniczający wzrost opłat nie będzie obowiązywał.

Weryfikacja opłat za ciepło stosowanych przed wprowadzeniem pierwszych taryf wykazała, że ich poziom i struktura często nie były uzasadnione ekonomicznie, tzn. wysokością kosztów realizacji świadczenia. Poziom stosowanych w rzeczywistości cen uzasadniano bowiem również względami pracowniczo-socjalnymi (opłaty za ciepło dostarczane do osiedli zamieszkałych przez pracowników miały wymiar symboliczny) lub społecznymi (wzrost cen ciepła był ustalany wskaźnikowo przez Ministra Finansów).

U źródeł różnokierunkowych skutków zmian opłat wprowadzanych zgodnie z rozporządzeniem taryfowym było między innymi:

stosowanie różnych cen i opłat dla tej samej kategorii odbiorców (przy potrzebach identycznych i takim samym źródle ciepła, stosowano tak różne opłaty jak np. ryczałty zł/m^2 i zł/m^3 , cenę jednoskładnikową zł/GJ , cenę dwuskładnikową zł/MW i zł/GJ),

zastosowanie różnych rozwiązań technologicznych do produkcji ciepła. Najczęściej w tym przypadku mamy do czynienia z subsydiowaniem działalności, a dopiero w konsekwencji – różnych grup odbiorców. Dotyczy to ciepła produkowanego w skojarzeniu (zarówno w elektrowniach zawodowych, jak i koksowniach, w cukrowniach, w zakładach chemicznych lub papierniczych),

stosowanie jednej jednoskładnikowej ceny dla grup odbiorców korzystających z różnego zakresu usług, np. grup odbiorców, którym ciepło dostarcza się bezpośrednio ze źródła wytwarzania i z sieci ciepłowniczej. W tym przypadku subsydiowanie wynikało z faktu ujmowania w kosztach wytwarzania ciepła kosztów strat na przesyłaniu, a tym samym obciążania kosztami tych strat odbiorców nie korzystających z usług przesyłowych.

Eliminowanie subsydiowania skrośnego nie jest zabiegiem prostym i jednoznacznym, z uwagi na przyczyny jego występowania i różne warunki organizacji przedsiębiorstw ciepłowniczych. I tak, z powodu trudnego z punktu widzenia rachunkowości dokonania podziału kosztów wytworzenia energii elektrycznej i ciepła produkowanych w skojarzeniu, ustala się poziom kosztów produkcji ciepła w oparciu o średnią cenę energii elektrycznej wyprodukowanej w polskiej elektroenergetyce w jednostkach wytwórczych kondensacyjnych. W 1999 r. cena ta wynosiła 118,37 zł/MWh, a w 2000 r. 122,18 zł/MWh. Oznacza to, że koszty produkcji ciepła w układzie skojarzonym są ustalane „umownie”, jako różnica między kosztami ogółem a założonymi przychodami ze sprzedaży energii elektrycznej. Gdy jednak przedsiębiorstwo ma trudności ze sprzedażą energii elektrycznej, to zawsze istnieje prawdopodobieństwo, że będzie starało się ustalić cenę tej energii na niższym poziomie niż wynikałoby to z kosztów, i zrekompensować sobie tę stratę wyższą ceną za ciepło. Również nie należy wykluczyć zachowań zmierzających do subsydiowania ciepła kosztem energii elektrycznej lub innej działalności do której produkcji wykorzystuje się energię wyprodukowaną w elektrociepłowni. Takie przypadki subsydiowania skrośnego uznawano za nieuzasadnione i eliminowano w trakcie postępowania o zatwierdzenie taryf dla ciepła.

W przedsiębiorstwach energetycznych eksploatujących centralne i lokalne źródła wytwarzania ciepła, subsydiowanie skrośne utrzymuje się poprzez zabieg „uśredniania” cen, to znaczy podwyższanie ceny dla odbiorców, którym ciepło dostarcza się z kotłowni centralnych o tyle, aby wyrównać różnicę w przychodach przedsiębiorstwa powstałą między maksymalnym dopuszczalnym wzrostem cen dla odbiorców ciepła z kotłowni lokalnych (15% w I taryfie) a rzeczywistym kosztem produkcji ciepła w tych kotłowniach. Zmniejszenie opłat dla odbiorców ciepła ze źródeł lokalnych (w niektórych przypadkach nawet o 20%) powoduje niewielki wzrost poziomu opłat dla odbiorców ciepła ze źródeł centralnych (o około 1% rocznie), a jednocześnie zapewnia przedsiębiorstwu niezbędne przychody z wytwarzania ciepła. Jest to możliwe z uwagi na dość powszechnie niski udział lokalnych źródeł ciepła w całkowitej produkcji przedsiębiorstw ciepłowniczych.

Łagodzenie różnic w opłatach za ciepło lub tempie ich wzrostu, a tym samym utrzymywanie w zatwierdzanych taryfach subsydiowania skrośnego było realizowane przez „uśrednianie” cen, które polegało na:

- ustalaniu cen dla niektórych grup odbiorców poniżej kosztów wytwarzania ciepła, a w odniesieniu do opłat – ustalaniu ich poniżej kosztów przesyłania i dystrybucji ciepła (w tym przypadku część działalności przedsiębiorstwa była w założeniu deficytowa),
- nie uwzględnianiu gwarantowanej marży zysku od wybranych działalności związanych z ciepłem, np. w kalkulacji opłat za przesyłanie i dystrybucję ciepła, cen nośnika ciepła czy też opłaty abonamentowej,
- ujmowaniu w kalkulacji cen dla wszystkich odbiorców kosztów modernizacji i rozwoju, z uwagi na dążenie do unikania dużych rozpiętości i zmienności w czasie opłat dla poszczególnych grupach odbiorców³⁸⁾,
- ustalaniu „uśrednionej” ceny ciepła w przypadku sieci ciepłowniczej zasilanej z kilku

źródeł ciepła albo źródeł uruchamianych w okresach największego lub najmniejszego poboru mocy cieplnej.

Subsydiowanie skrośne ma również miejsce, gdy w ciepło z tego samego źródła są zaopatrywani odbiorcy, których potrzeby charakteryzują różne relacje ilości faktycznie nabywanego ciepła do wielkości mocy zamówionej³⁹⁾. Ten przypadek często występuje wówczas, gdy z systemu ciepłowniczego dostarcza się ciepło dla odbiorców przemysłowych i komunalnych. Ustalenie w taryfie nowej ceny ciepła i ceny za moc zamówioną będzie bowiem zawsze prowadziło do odmiennego wzrostu opłat dla poszczególnych odbiorców lub ich grup, w sytuacji, gdy wspomniana wyżej relacja (GJ/MW) będzie istotnie zróżnicowana między odbiorcami.

W postępowaniu administracyjnym zatwierdzania taryf ciepła w przypadku, gdy była to I taryfa, regulator (URE) akceptował wymienione praktyki „uśredniania” cen, aby złagodzić skutki znacznego i niepopularnego wzrostu opłat zwłaszcza, gdy wyeliminowanie subsydiowania skrośnego oznaczało by wzrost tych opłat powyżej 15%, a przed tym chroniły odbiorców przepisy prawa. Jednak zapis rozporządzenia⁴⁰⁾ dotyczący maksymalnego wzrostu cen i stawek opłat odnosił się tylko do I taryfy dla ciepła, i jak to pokazała praktyka w przypadku II taryfy dla ciepła, proponowany przez przedsiębiorstwa wzrost opłat dla grup odbiorców ciepła „chronionych” w I taryfie, a więc subsydiowanych, jest niejednokrotnie znacznie wyższy niż 15%⁴¹⁾.

Eliminowanie subsydiowania skrośnego według kryterium paliwa użytego do wytworzenia ciepła nie nastroczało szczególnych problemów⁴²⁾. Przyjęta w założeniach polityki energetycznej państwa zasada preferencji dla paliwa ekologicznego – gazu i oleju, była nie tylko atrakcyjna propagandowo, ale także często oznaczała niższą cenę, gdyż w eksploatacji źródeł ciepła opartych na gazie i oleju zmniejszeniu ulegały nie tylko koszty stałe, a w szczególności wynagrodzenia, ale także opłaty za korzystanie ze środowiska. Ponadto, inwestycja wspomagana przeważnie ze środków gminy lub funduszy ochrony środowiska, czy z dotacji, w mniejszym stopniu obciążała odbiorców ciepła z tytułu spłaty kredytów. Wymóg wyodrębniania grup odbiorców ciepła⁴³⁾ zaopatrywanych ze źródeł lokalnych, opalanych gazem lub olejem i ograniczanie subsydiowania grup odbiorców zaopatrywanych w ciepło ze źródeł opalanych paliwem stałym, miało motywować tych ostatnich do akceptacji modernizacji źródeł ciepła i do ich przystosowania do pracy na paliwie ekologicznym lub do przyłączenia się do sieci ciepłowniczej. Jednak drastyczny wzrost cen oleju opałowego w 2000 r. i zapowiadany wzrost cen gazu w 2001 r. stawiają pod znakiem zapytania zarówno sens dynamicznego przechodzenia na paliwo ekologiczne, jak i odchodzenie, chociaż umocowane przepisami prawa, od „uśredniania” opłat za ciepło wytwarzanego w oparciu o różne paliwa.

Trudne do przewidzenia długookresowe tendencje zmian cen paliwa utrudniają przedsiębiorstwom wybór kierunków inwestowania i zmian modernizacyjnych w wytwarzaniu ciepła. Prowadzi to do sytuacji, gdy stosowaniem paliwa ekologicznego nie jest

zainteresowany ani wytwórca ciepła, ani jego odbiorca, który, na skutek tych inwestycji, jest skazany na ponoszenie bardzo wysokich opłat. Wydaje się uzasadnione, aby paliwo uznać za składnik technologii wytwarzania ciepła i pozostawić przedsiębiorstwu wybór takiej dywersyfikacji paliwa, która zabezpieczy je przed koniecznością okresowych niepopularnych zmian cen ciepła dla określonych grup odbiorców, i spowoduje sytuację, w której koszty nowoczesnych technologii wytwarzania będą ponosić wszyscy, co w przypadku inwestycji dotyczących ochrony środowiska wydaje się uzasadnione.

Podobnie trudne w realizacji jest eliminowanie subsydiowania skrośnego w przypadku małych przedsiębiorstw zaopatrujących odbiorców z rozproszonych lokalnych źródeł ciepła wówczas, gdy w cenie ciepła uwzględnia się koszty modernizacji. Przypisywanie kosztów modernizacji (tj. kosztów finansowych czy kosztów amortyzacji) konkretnemu źródłu ciepła będzie powodowało okresowe dysproporcje cenowe, chociaż zakres usług świadczonych z tego źródła się nie zmieni, gdyż koszty te stanowią niejednokrotnie 30% bieżących kosztów eksploatacji danego źródła ciepła⁴⁴⁾.

Zmiana przepisów i odchodzenie od zasady kosztowego ustalania cen i stawek opłat⁴⁵⁾, wyeliminowało formę subsydiowania, jaką była marża zysku ustalana w relacji do poziomu kosztów. We wnioskach taryfowych przedsiębiorstwa często proponowały zróżnicowane marże zysku dla różnych grup odbiorców lub też dla różnych działalności związanych z dostarczaniem ciepła, w sposób nieuzasadniony niwelując uzasadnione różnice w wysokości opłat zależnych od rodzajów świadczonych usług. Jednak ze względu na określony w rozporządzeniu górny pułap wzrostu opłat w poszczególnych grupach odbiorców korzystających z I taryfy dla ciepła, proponowane skalkulowane ceny, z uwzględnieniem zróżnicowanej marży zysku, były zatwierdzane przez regulatora. Działo się tak z uwagi na fakt, że przedsiębiorstwa ciepłownicze są w większości spółkami prawa handlowego, które nie zajmują się działalnością *non profit*, co oznacza, że zatwierdzane taryfy powinny zapewnić im pokrycie „kosztów uzasadnionych”⁴⁶⁾.

Zasada eliminowania subsydiowania skrośnego w założeniu swym jest idealistyczna, gdyż oparta na założeniu, że koszty działalności przedsiębiorstwa stanowiące bazę dla kalkulacji cen i stawek opłat można precyzyjnie przypisać na przykład poszczególnym rodzajom działalności czy grupom odbiorców. Tymczasem rachunkowość w rozliczeniach kosztów posługuje się „kluczami podziałowymi”, które niewłaściwie dobrane mogą powodować wypaczenia nie zamierzone lub zamierzone rachunku kosztów w skali całego przedsiębiorstwa, jak i w przekroju poszczególnych produktów⁴⁷⁾. Zakłada się, że w przyszłości każdy odbiorca ciepła będzie płacił za to, co kupuje. Jednak chociaż ta „sprawiedliwość” będzie trudna do osiągnięcia, to samą ideę należy uznać za słuszną, i w ustalaniu cen i stawek opłat eliminować subsydiowanie, tam gdzie nie jest ono uzasadnione. Z drugiej strony, tam gdzie rozwiązania technologiczne są na tyle skomplikowane, że pozwalają jedynie na przyjęcie umownego podziału kosztów między różne działalności, „uśrednianie” cen, jako instrument subsydiowania skrośnego powinno być dopuszczalne.

³⁴⁾ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 6 października 1998 r. i Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 12 października 2000 r., § 3. Subsydiowanie skrośne, o czym już kilkakrotnie była mowa w tej publikacji, oznacza pokrywanie części kosztów ponoszonych z tytułu jednego rodzaju działalności gospodarczej (lub w związku z wytwarzaniem energii albo realizacją usługi na rzecz jednej grupy odbiorców) z przychodów pochodzących z innego rodzaju działalności gospodarczej (lub w związku z działalnością na rzecz innych grup odbiorców).

³⁵⁾ Według sprawozdania z wykonania warunków koncesyjnych za 1999 r. wynika, że w województwie dolnośląskim jedno przedsiębiorstwo nie spełniło warunku opomiarowania i stosowało opłaty ryczałtowe po 30 września 1999 r.

³⁶⁾ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 6 października 1998 r., § 54.2.

³⁷⁾ Według § 55 rozporządzenia cytowanego w przypisie 15, przedsiębiorstwa miały dostosować systemy rozliczeń w terminie nie dłuższym niż 3 lata od dnia wejścia w życie rozporządzenia.

³⁸⁾ Szczególnie takie podejście zaobserwowano w przedsiębiorstwach, w których strukturze dominowały lokalne źródła ciepła

³⁹⁾ Relacja wielkości rzeczywistych potrzeb cieplnych do wielkości mocy zamówionej, czyli ilości kupionych GJ do zamówionych MW jest różna w przypadku odbiorców komunalnych i przemysłowych, ale także inna w sytuacji, gdy ciepło jest dostarczane do budynków, w których przeprowadzono termoizolację i do budynków, w których tego nie zrobiono. Poziom tej relacji mogą jednak kształtować nie tylko techniczne warunki odbioru ciepła, ale także niepoprawne określanie wielkości mocy zamówionej w umowie sprzedaży ciepła. Z tego powodu może dochodzić okresowo do sytuacji paradoksalnej, polegającej na subsydiowaniu odbiorców mieszkających w budynkach nie ocieplonych przez odbiorców z obiektów ocieplonych.

⁴⁰⁾ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 6 października 1998 r., § 54.2.

⁴¹⁾ W II taryfach dla ciepła zatwierdzanych dla przedsiębiorstw działających na Dolnym Śląsku i w województwie opolskim, wzrost opłat dla odbiorców, którym ciepło dostarczane jest z lokalnych źródeł ciepła, był od kilku do kilkunastu punktów procentowych wyższy niż średnio dla całego przedsiębiorstwa i w nielicznych przypadkach nie przekraczał 15%.

⁴²⁾ Nieliczne były przypadki, w których nie można było ustalić odrębnych grup odbiorców, którym ciepło dostarczano z kotłowni gazowych i węglowych; na przykład kotłownie zaopatrywane różnym paliwem, dostarczające ciepło przez wspólną sieć, czy też sytuacja, w której, ze względów technologicznych jedno źródło pracuje w sezonie grzewczym, a

drugie poza sezonem grzewczym.

⁴³⁾ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 12 października 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem; poz. 1053, § 10.4.

⁴⁴⁾ Rozporządzenie „taryfowe” z 6 października 1998 r. § 55.1 dopuszczało stosowanie „uśrednionych” kosztów modernizacji i rozwoju w przypadku przedsiębiorstw wytwarzających ciepło ze zróżnicowanych źródeł, w taki sposób, by powodowało to ograniczenie wzrostu opłat ponoszonych przez odbiorców.

⁴⁵⁾ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 12 października 2000 r., § 25.2.

⁴⁶⁾ Ustawa – Prawo energetyczne, art. 45 ust. 1.

⁴⁷⁾ T. Naumiuk, *Koszty w rachunkowości finansowej*, WP-E INFOR, Warszawa 1999.

[\[2.3.3 Dotychczasowa praktyka ... \]](#) [\[Spis treści \]](#) [\[3.1 Gazownictwo i rynek ... \]](#)

Data publikacji: 13.06.2005

[Poprzedni](#)
[Następny](#)