

Strategia Regulacji Operatorów Systemów Dystrybucyjnych na lata 2016-2020

(którzy dokonali z dniem 1 lipca 2007 r. rozdzielenia działalności)



Warszawa 2015

Spis treści

1	Wstęp	3
2	Elementy przychodu regulowanego.....	3
2.1	Koszty operacyjne i wolumen różnicy bilansowej.....	4
2.2	Zasady wynagradzania kapitału.....	5
3	Regulacja jakościowa.....	7

1 WSTĘP

Rok 2015 kończy stosowanie przez Regulatora dotychczasowego modelu regulacji pięciu największych Operatorów Systemów Dystrybucyjnych (OSD). Mając to na uwadze, a także uwzględniając zmiany zachodzące w sektorze elektroenergetycznym i jego otoczeniu, już w roku 2013 przystąpiono do prac nad określeniem nowych zasad regulacji OSD na kolejny kilkuletni okres, który rozpocznie się w 2016 r.

Nowe zasady będą uwzględniać m.in. aktualizację podejścia do wyznaczania średnioważonego kosztu kapitału, ponowną ocenę efektywności przedsiębiorstw w zakresie kosztów operacyjnych oraz wolumenu różnicy bilansowej, a także elementy regulacji jakościowej.

Przedstawienie niniejszego dokumentu stanowi kontynuację transparentnych i stabilnych zasad regulacji przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie dystrybucji energii elektrycznej, przy uwzględnieniu stanu prawnego uregulowanego w szczególności w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, a także w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną, (Dz. U. z 2013 r., poz. 1200), rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. z 2007 r. Nr 93, poz. 623, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem systemowym”.

Kończący się w roku 2015 model regulacji pozwolił na osiągnięcie celów o charakterze strategicznym dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej do odbiorców, w szczególności poprzez zapewnienie stabilnych warunków do prowadzenia, służących realizacji tego zadania, inwestycji sieciowych (nakłady inwestycyjne znacząco wzrosły w stosunku do poprzednich okresów regulacji). Nowy model regulacji z elementami jakościowymi, konsumując pozytywne efekty dotychczasowej polityki Regulatora, ma służyć podniesieniu jakości usług dystrybucji energii elektrycznej przy zachowaniu dostępności cenowej tych usług, a także utrzymaniu dotychczasowego poziomu inwestycji.

2 ELEMENTY PRZYCHODU REGULOWANEGO

Na planowany przychód regulowany OSD składają się w szczególności następujące elementy równoważące: koszty operacyjne, koszty różnicy bilansowej, amortyzacja, podatki, kwota zwrotu z kapitału, tranzyty energii i koszty zakupu usług przesyłowych od Operatora Systemu Przesyłowego.

W zakresie amortyzacji, podatków, tranzytów energii i sposobu uwzględniania kosztów zakupu usług przesyłowych nie przewiduje się zasadniczych zmian, jednakże w pozostałych składowych przychodu regulowane nastąpią pewne zmiany czy też modyfikacje, o czym nieco szerzej wspomniano poniżej.

2.1 KOSZTY OPERACYJNE I WOLUMEN RÓŻNICY BILANSOWEJ

W zakresie sposobu ustalania kosztów operacyjnych będzie wykorzystany na kolejny (pięcioletni) okres regulacji nowy istotnie bardziej zaawansowany od poprzedniego bayesowski graniczny model kosztu zmiennego, opracowany przez profesora dr hab. Jacka Osiewalskiego i dr inż. Kamila Makiełę, na zlecenie Polskiego Towarzystwa Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej (PTPiREE), w uzgodnieniu jego założeń z Urzędem Regulacji Energetyki.

Model ten posłużył ocenie efektywności kosztowej pięciu OSD. Zastosowanie tej metody stanowi najbardziej zaawansowany metodycznie sposób ekonometrycznej oceny efektywności kosztowej.

W świetle zgromadzonych danych i uzyskanych wyników autorzy modelu uznali, że na gruncie formalno-statystycznym nie można rozróżnić poziomów efektywności kosztowej poszczególnych OSD. Należy zauważyć, że nie ma żadnego zewnętrznego wzorca, funkcja kosztu szacowana jest wyłącznie na podstawie danych z pięciu spółek, a współczynniki efektywności określane są relatywnie do tej funkcji kosztu.

Nieco inaczej jest w przypadku modelowania wolumenu różnicy bilansowej. Okazuje się, że nawet tak nieduża liczba obserwacji wskazuje na pewne, chociaż niewielkie, różnice w sprawności OSD. Zarówno ekonometryczny model kosztu zmiennego jak i technometryczny model wolumenu różnicy bilansowej polegają na zastosowaniu metod statystyki matematycznej. Jednak w pierwszym z nich badane są zależności o charakterze ekonomicznym w oparciu o teorię kosztu. Natomiast w drugim przypadku, badaniu podlegają zależności o charakterze fizyczno-technicznym, tj. zależności formułowane na podstawie wiedzy technicznej o modelowanym zjawisku (wolumenie różnicy bilansowej). Są to więc modele opisujące dwa istotnie różne zjawiska o potencjalnie różnych charakterystykach je determinujących.

Należy pamiętać, że porównaniom podlega względna efektywność operatorów systemów dystrybucji energii w Polsce, a wzorzec efektywności konstruowany jest na podstawie danych tylko o nich. W badaniach tego typu nie jest możliwe uzyskanie wzorca zewnętrznego, ponieważ nie ma zadanej z zewnątrz funkcji kosztu czy wolumenu różnicy bilansowej – są one szacowane z danych o obiektach poddawanych badaniu.

W podsumowaniu wyników analizy autorzy modelu stwierdzają, że zastosowany model badania kosztów operacyjnych wskazał na nierozróżnialną (znajdującą się w granicach błędu) nieefektywność (albo efektywność) kosztową każdego z pięciu operatorów (żaden z operatorów nie wykazuje jakichś anomalii w relacjach między kosztem operacyjnym a skalą prowadzonej działalności i wielkością majątku). Zatem na kolejne 5 lat brak jest podstaw do ustalenia indywidualnej poprawy efektywności, tak więc pozostaje jedynie ustalenie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (Prezesa URE) współczynnika poprawy efektywności opartego przede wszystkim na sektorowej – przyjętej ekspercko – poprawie efektywności.

Przypomnienia wymaga, że stosownie do przepisów 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.

Natomiast w zakresie modelu różnicy bilansowej można wyznaczyć tak sektorowy jak i indywidualny wskaźnik poprawy efektywności.

Bardziej szczegółowe informacje w temacie kosztów operacyjnych i wolumenu różnicy bilansowej zamieszczono w dokumentach:

„Koszty operacyjne dla Operatorów Systemów Dystrybucyjnych na lata 2016 -2020”;

„Różnica bilansowa dla Operatorów Systemów Dystrybucyjnych na lata 2016 -2020”.

Należy wskazać, że sektorowy wskaźnik poprawy efektywności w ciągu 5 letniego okresu regulacji w zakresie modelowych kosztów operacyjnych wynosi 10%, wskaźnik wzrostu skali działania jest równy 2,5%. Dla modelu różnicy bilansowej sektorowe współczynniki poprawy efektywności wynoszą: dla WN: 1% w okresie, dla SN i nN 5% w okresie, przy czym obydwa wskaźniki będą powiększone o indywidualne wskaźniki poprawy efektywności.

2.2 ZASADY WYNAGRADZANIA KAPITAŁU

Zwrot z zaangażowanego kapitału będzie, co do zasady, liczony zgodnie z dotychczasowymi wytycznymi wg formuły:

$$Z_t = WRA_t * WACC_t$$

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 r.)

$WACC_t$ – średnioważony koszt kapitału ustalony na rok t (podwyższony dla inwestycji AMI uzgodnionych z Prezesem URE do dnia 31 marca 2015 r. o 7%)

jednakże z dodatkowym uwzględnieniem wskaźnika jakościowego oraz wskaźnika regulacyjnego, o których mowa poniżej.

Dotychczas średnioważony koszt kapitału był wyznaczony w oparciu o metodologię zaprezentowaną w dokumencie „Koszt kapitału dla operatorów systemów elektroenergetycznych na lata 2011-2015”.

Na kolejny okres regulacji zastosowanie znajdzie załączona do niniejszego opracowania „Metoda określania wskaźnika zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału dla operatorów systemów elektroenergetycznych na lata 2016-2020”, która wprowadza pewne efektywne modyfikacje, np. obniżeniu ulega premia za ryzyko dla kapitału własnego.

Zaprezentowane w dokumencie wielkości wynikają z uwzględnienia faktu, że OSD są w pełni regulowane, a także z eksperckiego porównania odpowiednich wielkości w innych krajach europejskich, przy przyjęciu założenia, że przeszacowana Wartość Regulacyjna Aktywów podlega wynagrodzeniu w sposób efektywny ekonomicznie, z zachowaniem należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców.

Mając na względzie, że od roku 2016 Prezes URE wprowadza regulację jakościową, zaznaczenia wymaga, że uwzględnienie wpływu tej regulacji jest możliwe w zwrocie z kapitału. Zatem formuła $Z = WRA * WACC$ zostanie uzupełniona o **współczynnik Q** (mniejszy od jedności i zawierający się w przedziale 0,85 – 1,0, ponadto w dokumencie „Regulacja jakościowa” wskazano, że ewentualna kara została ograniczona maksymalnie do 2% przychodu regulowanego), który będzie uwzględniał brak odpowiednich efektów regulacji jakościowej oraz **wskaźnik WR** (wskaźnik regulacyjny) ustalany ekspercko, indywidualnie dla każdego z OSD przez Prezesa URE zawierający się w przedziale 0,9 – 1,1 i uwzględniający także ocenę innowacyjności działań podejmowanych przez poszczególnych OSD.

Oznacza to, że ewentualna kara została ograniczona maksymalnie do 15% kwoty zwrotu z kapitału i jednocześnie maksymalnie do 2% przychodu regulowanego.

W konsekwencji wzór dla wyliczenia kwoty zwrotu z kapitału na dany rok będzie kształtował się w następujący sposób:

$$Z_t = WRA_t * WACC_t * Q_t * WR_t$$

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 r.)

$WACC_t$ – średnioważony koszt kapitału ustalony na rok t (podwyższony dla inwestycji AMI uzgodnionych z Prezesem URE do dnia 31 marca 2015 r. o 7%)

Q_t - współczynnik realizacji regulacji jakościowej

WR_t - wskaźnik regulacyjny

Ponadto podkreślenia wymaga, że stosownie do zapisów ustawy – Prawo energetyczne, do zakresu działania Prezesa URE należy ustalanie wysokości uzasadnionego zwrotu z kapitału dla przedsiębiorstw energetycznych przedstawiających taryfy do zatwierdzenia.

3 REGULACJA JAKOŚCIOWA

Prace nad regulacją jakościową trwają od połowy 2013 roku. W roku 2014 pięciu największych OSD zostało zobowiązanych przez Prezesa URE do zainstalowania bilansujących liczników w stacjach transformatorowych Sn/nN w takiej ilości, aby na koniec 2015 roku obsługiwały one reprezentatywną grupę odbiorców, tj. tak aby na początku okresu regulacji objąć tym opomiarowaniem 51% odbiorców w kraju, a następnie sukcesywnie na koniec 2018 roku co najmniej 80% tej populacji. W dalszej perspektywie oznacza to, że będzie możliwe na tej podstawie zmierzenie m.in. czasu trwania przerw w dostawach po stronie niskiego napięcia i w konsekwencji podjęcie stosownych działań przez OSD, celem dalszego podniesienia jakości usług dystrybucji energii elektrycznej świadczonych odbiorcom. Liczniki bilansujące stanowią bowiem jeden z podstawowych elementów procesu budowania inteligentnych sieci elektroenergetycznych. Aktualnie ustalono, że główny nacisk zostanie położony na poprawę jakości usług dystrybucji energii elektrycznej świadczonych odbiorcom, a wskaźnikami mającymi bezpośredni wpływ na przychód OSD będą wskaźniki przerw w dostarczaniu energii elektrycznej (SAIDI, SAIFI), odpowiednio dostosowane do potrzeb regulacji jakościowej oraz wskaźnik odzwierciedlający czas realizacji przyłączenia odbiorców IV i V grupy przyłączeniowej.

Ponadto po dwóch latach od wprowadzenia regulacji jakościowej nastąpi uzupełnienie modelu o wskaźnik „czas przekazywania danych pomiarowo-rozliczeniowych” odczytywany z systemu wymiany danych w standardzie eBIX (zwanego także CSWI).

W tym czasie nastąpi także ewaluacja modelu regulacji w zakresie elementów jakościowych.

Wprowadzone zmiany w regulacji przedsiębiorstw sieciowych powinny zapewniać zwiększenie jakości usług dystrybucji energii elektrycznej świadczonych odbiorcom, przy zachowaniu uzasadnionego poziomu cen usług przez nie świadczonych, poprzez realizację następujących celów:

- poprawę jakości usług dystrybucji energii elektrycznej świadczonych odbiorcom i niezawodności dostarczania energii elektrycznej;
- poprawę oraz ochronę jakości obsługi odbiorców/wytwórców;
- wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań mających na celu optymalizację realizowanych inwestycji, tj. minimalizację kosztów przy zadanym poziomie osiągniętych celów w zakresie jakości usług dystrybucji energii elektrycznej świadczonych odbiorcom energii;
- obniżenie strat sieciowych (zarówno technicznych jak i handlowych);
- zapewnienie optymalnego poziomu efektywności realizowanych inwestycji.

Celem wprowadzenia regulacji jakościowej jest przede wszystkim poprawa jakości oferowanych odbiorcom usług i zoptymalizowanie należności ponoszonych przez odbiorców, a nie zwiększenie korzyści dla przedsiębiorstw.

W tym kontekście wdrożenie regulacji jakościowej niewątpliwie będzie wyzwaniem dla spółek dystrybucyjnych. Od 2016 roku każda przerwa w dostawie energii elektrycznej dla odbiorców będzie miała wpływ na wartość ocenianego wskaźnika jakości usług dystrybucji energii elektrycznej świadczonych odbiorcom. Efektywne wykonanie wspomnianych wcześniej celów regulacji jakościowej będzie mogło przełożyć się na wymierne korzyści dla OSD w postaci braku obniżenia kwoty wynagrodzenia z kapitału w taryfach na rok 2018 i lata następne (wynika to z faktu, że dane dotyczące wykonania tych celów w roku 2016 będą znane dopiero w roku 2017 i stanowić będą podstawę do ustalenia kwoty zwrotu z kapitału na rok 2018). Szczegóły w tej kwestii zamieszczono w dokumencie „Regulacja jakościowa”.

Należy zauważyć, że transparentne działania Prezesa URE przejawiające się w szczególności w przedstawieniu na początku prac koncepcyjnych elementów regulacji jakościowej przełożyły się na zapoczątkowanie procesu poprawy jakości usług dystrybucji energii elektrycznej świadczonych odbiorcom już w latach 2014-2015, co potwierdza słuszność aktualnie realizowanej polityki Regulatora.

Załączniki:

„Metoda określania wskaźnika zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału dla operatorów systemów elektroenergetycznych na lata 2016-2020”,

Pozostałe dokumenty, stanowiące załączniki do *Strategii regulacji Operatorów Systemów Dystrybucyjnych na lata 2016-2020*, tj.:

- „Regulacja jakościowa w latach 2016-2020 dla Operatorów Systemów Dystrybucyjnych”,
- „Różnica bilansowa dla Operatorów Systemów Dystrybucyjnych na lata 2016-2020”,
- „Koszty operacyjne dla Operatorów Systemów Dystrybucyjnych na lata 2016-2020”,

zostaną opublikowane w listopadzie 2015 r.