

Krizová situace po vypovězení dodavatelských smluv dodavatelů energií domácnostem a firmám - analýza a návrh řešení za Piráty

1. ÚVOD:

Bohemia Energy ukončila činnost dodavatele energií k 15. říjnu 2021. V následujícím týdnu ukončilo činnost několik dalších dodavatelů. Nyní necelý milion odběratelů spadlo do režimu dodavatele poslední instance (dále jen "režim DPI" případně "DPI"). Milion odběratelů čelí skutečnosti, že zálohy předepsané v režimu DPI dosahují i mnohásobků dosavadních plateb. Tím se řada domácností může dostat do finančních potíží (tyto zálohy například u seniorů mohou významně převyšovat výši jejich důchodů) i proto, že splatnost záloh je v řádu dnů (např. první k 31.10.2021). Prakticky tedy nemají prostor najít řešení v rámci svých napjatých rozpočtů a ze dne na den se tak mohou dostat do platební neschopnosti.

Tento dokument krátce nastíní důvody, které vedly k nastalé situaci, a pokusí se rozepsat argumentační k navrženým řešením. V závěru pak nabídne možná řešení situace z pohledu pracovní skupiny resortního týmu finance.

2. NÁSTIN PROBLÉMU

2.1. Příčiny problému - zejména podnikatelský model Bohemia Energy a dalších dodavatelů

Současná situace nastala z důvodu nezodpovědného chování dodavatelských společností, především těch ze skupiny Bohemia Energy a jejich managementu. Jejich podnikatelský model nebyl udržitelný a management v posledních měsících zásadně podcenil řízení rizika.

Zcela zjednodušeně - podnikatelský model sázel na pokles ceny energie v čase. Na jednoduchém příkladu si můžeme ukázat, jak celá věc fungovala.

Dodavatel v lednu slíbil dodat energii v březnu za cenu 1000 Kč za MWh. 1000 Kč si nechal zaplatit od zákazníka již v lednu. Dodavatel odhadoval, že výsledná cena v březnu, za kterou energii nakoupí na energetickém trhu bude nižší než 1000 Kč., například 900 Kč. Rozdíl mezi zaplacenou částkou od zákazníka (1000 Kč) a částkou, kterou měl zaplatit na trhu s energií (900 Kč) pak byla jeho ziskem. Podobný mechanismus je používán na trhu s cennými papíry a říká se mu prodej tzv. na krátko.

Tento model ale není v období zvýšené volatility a zejména trendu kdy ceny na trhu s energiemi rostly udržitelný. Vyžadoval by velkou kapitálovou připravenost, resp. důkladný rizikový model a transparentnost vůči koncovým zákazníkům.

Za situace kdy cena na trhu rostla rychleji, než bylo ze strany dodavatelů očekáváno, a kteří pak neměli prostředky na pokrytí ztrát tak nezbývalo nic jiného než zavřít a tím poslat stovky tisíc odběrných míst do režimu DPI.

Stovky tisíc odběrných míst v režimu DPI má neznámou strukturu. Pouze se dá odhadovat, že se jedná o celou škálu zákazníků a to jak fyzických osob, tak právnických osob různého charakteru (obchodní firmy, průmyslové provozy, hotely, kancelářské komplexy, školy či areály pro sociální služby, SVJ, teplárny (sic)).

2.2. Nedostatečná regulace ze strany ERÚ

Trh s energiemi nebyl řádně regulován. ERÚ toleroval chování dodavatelů, kteří spekulovali na klesající ceny, ale v případě jejich růstu nebyli schopni dostát svých závazků. Nejednalo se o obchodování s rizikem, ale morální hazard, kdy riziko podnikání přebírá nic netušící spotřebitel a posléze daňový poplatník.

Před krachem Bohemia Energy (BE), BE zákazníkům s fixací jednostranně navýšila ceny. ERÚ toto chování připustila s vysvětlením, že fixace se týká pouze spotřebitele a jeho povinnosti platit a nikoliv dodavatele, což je absurdní. Po tom, co BE odmítla plnit závazky vůči klientům, nedošlo k likvidaci, která je standardem v ostatním sektorech. Místo toho BE dál nakládala se svým majetkem a zpěněžovala svá aktiva. To vše pod dohledem příslušných regulačních úřadů. Až vyvádění nemovitostí do "schránkových firem" zastavil soud.

2.3. Jaké faktory (ne)můžou za zvýšenou cenu energie na trhu (obrana EU-ETS / GD)

Celý svět se v současné době potýká se strukturálními problémy v souvislosti s koronavirovou krizí. Efekty uzávěrek ekonomické činnosti takřka na celém světě se nyní projevují ve zvýšené poptávce po zboží a službách. Na trzích došlo k bezprecedentním výkyvům nabídky a poptávky a narušení odběratelsko-dodavatelských vztahů. Zároveň pak v souvislosti s globální změnou klimatu došlo v některých částech světa k zvýšené poptávce po energiích -- například velmi teplé a dlouhé léto v oblasti jihovýchodní Asie a zvýšené poptávce po elektrické energii z důvodu chlazení vnitřních prostor klimatizacemi.

Za zvýšené ceny energií tak nemůže ani Evropská unie, ani tzv. Zelený úděl, zejména proto, že Zelený úděl je stále jen v podobě (velmi ambiciózního) plánu.

2.4. Soustředěnost na téma krize likvidity lidí

Současná krize je obecně velmi širokým tématem, totéž platí i o možnostech jejího řešení.

V tomto policy/position paperu se autoři soustředí pouze na krizi likvidity zasažených odběrných míst, především domácností.

Position paper také pomíjí řešení u situací na které se nevztahuje režim DPI (drobní prodejci elektrické energie z malých zdrojů OZE, velcí odběratelé zemního plynu (spotřeba za posledních 12 měsíců větší než 630 MWh (*§ 12a odst. 2 poslední věta, zákon č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů*)).

3. DOSAVADNÍ VLÁDNÍ KROKY

3.1. Snížení DPH na 0% - generální pardon ministryně financí

Ministryně financí dne DD. MM. RRRR rozhodla o skrze institut daňového řádu - tedy prominutím daně nebo poplatku o tom, že za listopad a prosinec se z energií nebude platit daň z přidané hodnoty.

Tento krok není trvale udržitelný a ani pro listopad a prosinec se nejedná o krok, který by mohl situaci zasažených odběratelů vyřešit. Jeho výhodou je jeho jednoduchost. Mezi nevýhody pak patří to, že se jedná o plošné, tedy velmi drahé opatření. Pro skutečně zasažené domácnosti, které již před režimem DPI měly extrémně napjaté rozpočty snížení záloh skrze snížení daně pak není žádná pomoc, protože nepokryje zvýšení v řádu násobků původních záloh.

Další nevýhodou je to, že pro stát mohou nastat další důsledky zejména proto, že se jedná o krok potenciálně v rozpočtu s evropským právem.

Je velmi nepravděpodobné, že u nových smluv bude ze snížení DPH profitovat spotřebitel.

3.2. Plošné snížení záloh pro koncové zákazníky v z rozhodnutí ministra

Ministr průmyslu a obchodu dne 2. 11. 2021 oznámil, že sníží zálohy za energie v režimu DPI v v listopadu a v prosinci o 50%, resp. 40%.

Jedná se o rizikový krok, zejména proto, že dochází pouze ke snížení záloh, nikoliv ceny za komoditu a postižené odběrná místa tak budou muset hned při ukončení dodávek ze strany DPI uhradit odebranou komoditu v plné výši.

Dalším rizikem je pak faktický přenos cash-flow na subjekty v postavení DPI. Ti nyní musejí nakupovat energii na tzv. spotovém trhu, protože pro cca milion odběrných míst nemají energií nakoupenou. Snížením záloh z rozhodnutí ministra bez další podpory dodavatelů se platební schopnost subjektů DPI dostává do poměrně stresového postavení.

4. DISKUTOVANÁ ŘEŠENÍ PRACOVNÍ SKUPINOU RESORTNÍHO TÝMU PIRÁTSKÉ STRANY

Pracovní skupina ve složení ze zástupců resortních týmů finance, sociál a energetika diskutovala celou řadu možných řešení jak krizi dvojího charakteru vhodně řešit ze strany státu.

Nynější krize zahrnuje jak krizi likvidity koncových uživatelů tak následně krizi likvidity dodavatelů poslední instance s ohledem na rozsah problému

4.1. Regulace ceny komodity v režimu DPI, případně dle zmocnění v Cenovém zákoně

Podle znění Energetického zákona a Cenového zákona je povinností ERÚ regulovat cenu elektřiny a plynu v režimu DPI.¹ Dále má pak ERÚ možnost regulovat ceny komodity podle cenového zákona a to za situace šoků na trhu.²

Podle komentáře k energetickému zákonu se touto regulací rozumí tzv. věcně usměrňované ceny.³ V konkrétním případě se jedná o postup dle Cenové rozhodnutí ERÚ č. 9/2020, přičemž se jedná o věcné usměrňování ceny - tedy závazný postup, doslova mantinely, které určují limity cenotvorby.⁴

V tomto režimu se pracovní skupina usnesla že nevýhody zdaleka převyšují výhody. Za prvé se jedná se o přímý zásah do trhu, který by musel být ze strany státu kompenzován. Druhý problém je, že regulace ceny by dopadla na všechny koncové odběratele symetricky a to bez ohledu na potřebnost.

Charakter současné krize - tedy velký objem nově připojených odběrných míst do sítě DPI znamená, že DPI musí nakupovat komodity na spotovém trhu v poměrně velkých objemech. Stát by tak musel sanovat rozdíl mezi regulovanou cenou a cenou v daném momentu jinak by mu hrozily soudní spory a spory o náhradu škody. Jedná se tak o velmi drahé a neefektivní řešení.

¹ § 17 odst. 11 ve spojení s § 19a odst. 5 energetického zákona

(11) Energetický regulační úřad reguluje ceny za související službu v elektroenergetice, související službu v plynárenství a **ceny elektřiny a plynu dodavatele poslední instance.** Energetický regulační úřad je oprávněn na návrh provozovatele přepravní soustavy rozhodnout o odlišném postupu tvorby ceny za mezinárodní přepravu plynu, založeném na tržním způsobu. Energetický regulační úřad dále věcně usměrňuje ceny tepelné energie.

² § 1 odst. 6 písm. a) a b) cenového zákona

(6) Správní orgány příslušné k regulaci cen podle zákona upravujícího působnost orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „cenové orgány“) **mohou regulovat ceny podle tohoto zákona**

a) je-li trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže,

b) vyžaduje-li to mimořádná tržní situace.

³ Komentář k § 17 Energetického zákona in: Zdvihal, Z., kol. *Energetický zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1805 s.*

⁴ *Cenové rozhodnutí ERÚ 9/2020 - Do ceny dodavatele poslední instance lze promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk. Za ekonomicky oprávněné náklady dodavatele poslední instance se považují náklady podle přílohy č. 2 k tomuto cenovému rozhodnutí. Současně s cenou silové elektřiny účtuje dodavatel poslední instance cenu za související službu v elektroenergetice, nebyla-li sjednána samostatná smlouva o zajištění služby přenosové nebo distribuční soustavy.*

PŘÍLOHA Č. 2 Cenového rozhodnutí - (nadpis) Regulované náklady provozovatele přenosové soustavy, provozovatelů distribučních soustav, operátora trhu, povinně vykupujících a dodavatele poslední instance

4.2. Řešení skrze úvěrování široké populace komerčními úvěry s bezplatnou 100% státní garancí za takové úvěry

Další diskutovaný návrh byl pokrýt zasažená odběrná místa bezúročnými úvěry se státní garancí. Komerční banky by koncovým odběratelům poskytly úvěr na úhradu záloh za energie a stát poskytne komerčním bankám skrze národní rozvojovou banku (NRB, dříve ČMZRB) bezplatné státní garance v případě platební neschopnosti.

Výhodou tohoto řešení je ze strany státu nízká nákladovost a administrativní břemeno nesou komerční subjekty a koncový odběratelé.

Nevýhodou tohoto řešení je právě administrativní břemeno na koncových uživateliích a zejména rizikovost pro tyto subjekty. Není zcela jasné jak by banky postupovaly v případě dnes již exekvovaných uživatelů, případně v kterém momentu by došlo ke vstupu státní banky do tohoto obchodního vztahu. Zásadním úkolem navrhovaného řešení je předejít platební neschopnosti a vstupu dalších domácností do exekucí, či insolvenčí.

Tento model ale pracovní skupina vyhodnotila jako vhodnou variantu pro některé právnické osoby - zejména obchodní a výrobní společnosti soukromého práva, případně pro osoby veřejného práva, pokud jsou zasaženy.

4.3. Řešení skrze změnu metodiky a širšího použití institutu mimořádné okamžité pomoci

Varianta řešení skrze dávky mimořádné okamžité pomoci má výhodu, že nepotřebuje žádnou legislativní úpravu a to zejména s ohledem na současně nefungující sněmovnu.

Mimořádná okamžitá pomoc je svým charakterem dar státu vůči jeho obyvatelům. Jedná se o nenárokovou nepojistnou dávku sociálního zabezpečení která je administrovaná Úřady práce.

Nevýhodou této dávky je skutečnost, že nyní je problém na úrovni záloh, nikoliv na úrovni skutečného závazku - vyúčtování spotřeby energie. Zpětná vymahatelnost od koncových uživatelů bude nízká. Výhodou i nevýhodou je její charakter, že se poskytuje pouze na žádost a na základě podrobné a poměrně přísné metodiky.

Pro skutečně odůvodněné případy je podle pracovní skupiny tento model možné využít, avšak je nutné překlenuvat výklad mezi zálohou a vyúčtováním.

Podle odborníků z praxe by mohly úřady zvládnout administraci až 50.000 tisíc dávek za týden, což je desetinásobek současného stavu. Ministerstvo k tomu však nevede informační kampaň a o toto řešení nejeví velký zájem.

4.4. Řešení skrze řešení rozšíření institutu doplatků na bydlení

Dalším řešením, které nevyžaduje legislativní řešení je pak řešení skrze doplatky na bydlení. U těchto sociálních dávek je nutné jen upravit metodiku a vyhlásit jiný termín za kterých podmínek se posuzují normativní náklady na bydlení. Následně jsou poskytovány na žádost adresáta skrze úřad práce.

Mezi nevýhody tohoto řešení patří pak jeho velká administrativní náročnost na úrovni jak adresátů, tak státní správy.

Nastavení dávky v současnosti pomíjí různorodost toho, jak lidé bydlí. Lidé, kteří bydlí v domácnosti s hypotékou, samoživitelé, osamělí senioři – u všech těchto lidí by musela být změna rozhodných parametrů skutečně zásadní. Co však lze udělat je zvýšit normativy, například rovnou z predikce cen, tak uznat dosud nezaplacenou zálohovou fakturu jako podklad k nároku na dávku.

Komplexnost a proti ní stojící požadavek na rychlost tohoto řešení je základním parametrem pro který není ze strany pracovní skupiny nyní doporučen.

4.5. Ideální řešení - principy a hodnoty - řešení skrze opt-in snížení záloh ve spojení s garancí státu, případně rovnou (návrtným) transferem státu k DPIčkům.

Ideální řešení uvažované pracovní skupinou se vyznačuje zejména následujícími parametry:

- řešení je dostatečně efektivní a pokrývá zvýšené zálohy na úroveň, která je pro adresáty v jejich životní situaci únosná
- řešení není plošné a to zejména na fiskální možnosti státu
- řešení je zároveň administrativně co nejjednodušší jak pro koncového odběratele, tak pro stát, případně pro DPI.

Pracovní skupina jako vhodné řešení vnímá umožnit za předem daných podmínek snížit zálohy odběrnému místu a to na žádost koncového odběratele vůči dodavateli. Společně s tímto krokem pak stát nabídne DPI garance společně s možností kapitálové injekce v objemu snížených záloh. Úhradu za skutečně uskutečněný odběr energií je pak následně možné řešit skrze odklad, případně splátkový kalendář a v odůvodněných případech skrze instituty mimořádné okamžité pomoci, případně doplateků na bydlení.

Toto řešení vyžaduje společnou aktivitu ze strany koncových odběratelů - tím se snižuje plošnost a nákladnost ze strany státu. Další výhodou je skutečnost, že dodavatelé poslední instance nejsou ponecháni bez kapitálové podpory státu, čímž se minimalizuje riziko dalšího prohlubování krize. Pokud by dodavatelů poslední instance nebyli ze strany státu podpořeni hrozí promítnutí rizikové prémie do cen pro ostatní spotřebitele.

4.6. Ideální řešení varianta - mimořádná jednorázová dávka mimo současný rámec, resp. krizová modifikace mimořádné okamžité pomoci

Požadavek na rychlé, administrativně jednoduché a efektivní řešení vyžaduje nejspíš řešení mimo současné instituty sociální podpory, přičemž změny dávkových systémů budou vyžadovat úsilí a čas. Inspirace tak přichází v podobě koronavirových opatření - tedy jednoduchá žádost s rychlým schválením.

V současné době, kdy není nová sněmovna do pondělí ustanovena a vláda v současné době odchází a rodí se nová je nutné hledat jednoduchá řešení, která nevyžadují legislativní kroky, avšak úřady k nim mají dostatečná zákonná zmocnění. Jeví se tak varianta krizové změny institutu mimořádné okamžité pomoci jako vhodná varianta.

5. ZÁVĚR:

Na základě jednání a tohoto dokumentu pracovní skupina doporučuje:

- umožnit koncovým odběratelům snížit zálohu v režimu DPI na původní částku pokud je suma zálohy režimu o 50% vyšší a to na žádost adresované vůči DPI.
- odpovědné instituci - zejména MPO / ERÚ / MF ČR případně NRB vstoupit do jednání se zástupci DPI a nabídnout kapitálovou pomoc a garance v objemu snížených záloh, resp. skutečné potřeby DPI z důvodu situace na trhu s elektřinou a zemním plynem
- změnit podmínky institutu MOP a jejího rozšíření v odůvodněných případech
- změnit podmínek institutu doplatků na bydlení tak aby spravedlivě pokryly zvýšené ceny na energie v odůvodněných případech
- neprodlužovat generální pardon v oblasti DPH
- neprodlužovat plošné snížení záloh bez ohledu na kapitálovou připravenost DPI
- zvážit zavedení plošné peněžní dávky pokud se ukáže MOP a příspěvek na bydlení jako administrativně nefunkční řešení