



**Регулаторна политика в сектор „Електроенергетика”
през 2013 г. – противоречаща на нормативната уредба и
на здравия разум**

юни 2014

Автор: Калоян Стайков

Редактор: д-р Десислава Николова

Институт за пазарна икономика

www.ime.bg

Резюме

Практиката от последните няколко години показва, че въпреки относителната икономическа предвидимост на сектор „Електроенергетика“, той е силно уязвим към регулаторни промени. През 2013 г. бяха направени редица изменения в законовата уредба и бяха приети решения на регулатора с неоспоримо негативни последици за сектора в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план. Някои от негативните резултати от тези промени включват дискриминацията между пазарните участници, липсата на инвестиции в мрежите и изключването на икономически обосновани разходи от крайните регулирани цени. В допълнение, високата честота на регулаторните решения, включително и по средата на самите ценови периоди, създаде една силно непредвидима среда за работа на пазарните участници. Докато в краткосрочен план тези регулаторни решения влияят негативно на финансовото състояние на компаниите, в средносрочен и дългосрочен те поставят под въпрос безпроблемното функциониране на сектора и качеството на предоставяната услуга.

Съдържание

Увод.....	5
1. Регулаторна рамка.....	5
1.1. Недискриминационни цени	5
1.2. Възстановяване на икономически обосновани разходи	6
1.3. Забрана за кръстосано субсидиране	6
1.4. Задължения към обществото	6
1.5. Непредвидимост на ценовите и регулаторни периоди	7
2. Причини за и последствия от ценовите решения от 2013 г.....	10
2.1. Март 2013	10
Мерки:	10
Ефекти:.....	11
2.2. Август 2013	12
Мерки:	12
Ефекти:.....	15
2.3. Декември 2013.....	18
Мерки:	18
Ефекти:.....	18
3. Социална отговорност или гасене на пожари?.....	20
Изводи и препоръки.....	21

Съкращения:

АЕЦ – атомна електрическа централа

ВЕЦ – водноелектрическа централа

ВЕИ – възобновяеми енергийни източници

ВИ – възобновяеми източници

ДКЕВР – Държавна комисия за енергийно и водно регулиране

ЕРД – електроразпределителни дружество/а

ЗЕ – Закона за енергетиката

ЗЕВИ – Закон за енергията от възобновяеми източници

КС – крайни снабдители

НЕК – Национална електрическа компания

ТЕЦ – топлоелектрическа централа

Увод

Секторът на електроенергетиката е един от най-предвидимите в икономиката поради неговото естество, тъй като промените в него отнемат продължително време. Въпреки това той е уязвим към регулаторни промени, които със своята ограничена далновидност, популистичен уклон или дори и само честота могат да компрометират стабилността му. Така например през 2013 г. секторът става свидетел на три поредни понижения на крайните цени в рамките на едва девет месеца. За да направят това възможно, управляващите правят законови промени, за да позволят на регулатора да изменя цените по време на даден ценови период, което прави бизнес и инвестиционната среда в сектора изключително непредвидима и на практика обезсмисля регулирането на сектора на база регулаторни и ценови периоди. Освен това ценовите решения през годината очевидно нарушават разпоредбите, записани в Закона за енергетиката, както ще стане ясно в самия анализ. Произволът в политиката се проявява и в решението на ДКЕВР да намали регулаторния период на електроразпределителните дружества от първоначално договорените пет години на две години, което, освен че противоречи на логиката на нормативната уредба и основния принцип за „стимулиране на ефективността в експлоатация и развитие на мрежата“, залегнал в Закона за енергетиката, създава допълнително напрежение в така или иначе нестабилния сектор. Ако трябва да се обобща регулаторната политика от 2013 г. с няколко думи, те биха били: произвол, непредвидимост, липса на оценка на ефектите, популизъм и управленска зависимост.

Настоящият анализ има за цел да представи регулаторната рамка и да изследва в каква степен тя е спазена при вземането на ценовите решения през 2013 година. В допълнение ще бъдат анализирани последствията от тези решения върху засегнатите страни, постигането на целите, с които бяха аргументирани те, и цялостният резултат за електроенергийната система.

1. Регулаторна рамка

Нормативната рамка, регламентираща ценовото регулиране в сектор електроенергетика, е залегнала основно в Закона за енергетиката – чл. 23, чл. 24, чл. 31-чл. 36, както и в някои подзаконовни нормативни документи. Основните цели на закона са регламентирани още в чл. 2 и включват: качествено и сигурно задоволяване на обществените потребности от електрическа енергия; ефективно енергийно развитие и енергийна сигурност; създаване и развитие на енергиен пазар; енергийни доставки при минимални разходи; развитие на инфраструктури за пренос и разпределение на електрическа енергия. В хода на анализа ще бъде направена оценка в каква степен тези и други принципи на законовата рамка са спазени при вземането на ценовите решения през предходната година.

1.1. Недискриминационни цени

Според законовата уредба регулираните цени трябва да са недискриминационни, основани на обективни критерии и определени по прозрачен начин (чл. 31, ал. 1). След публикуването на доклада за утвърждаване на цените в сектор електроенергетика дружествата от сектора изпращат обосновани становища по регламентираните параметри. В повечето случаи, но не винаги, комисията отхвърля възраженията на дружествата с обяснението, че са „неоснователни“, но често това не е придружено от сериозни аргументи. Напротив, аргументите се изчерпват с „корекции[те][...] не могат да застрашат осъществяването на лицензионната дейност на дружеството“ или „[приема се], че корекцията [...] няма да окаже негативно влияние върху оперативната дейност на дружеството“. С други думи трудно може да се твърди, че цените се определят прозрачно, тъй като регулаторът не публикува изчисленията за всяко предприятие, а решенията се взимат на закрити заседания. Нещо повече, последното решение за намаляване на цените в сектора от края на декември 2013 г. беше обосновано с

постъпило становище от Федерацията на научно-техническите съюзи в ДКЕВР, което не е публикувано никъде.

1.2. Възстановяване на икономически обосновани разходи

Друго изискване на нормативната рамка е цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обоснованите разходи за дейността им, включително за управление, експлоатация и поддръжка на енергийните обекти (чл. 31, ал. 2). В това отношение също се наблюдават сериозни пропуски по отношение на регулаторните решения през 2013 година. В рамките на по-малко от девет месеца бяха взети три решения за намаляване на производствените цени, мрежовите услуги, както и технологичните разходи в сектора. Тези решения могат да бъдат обосновани единствено с големи инвестиции през предходни периоди, които да са повишили ефективността на електроенергийната система като цяло и да са позволили спестявания от по-малко аварии и загуби по мрежата. За ситуацията в България от последните години, обаче, трудно може да се защити подобна теза по две причини:

1) Логиката на нормативната уредба на ценообразуването за мрежовите дружества е следната: ДКЕВР одобрява обема на инвестициите за целия регулаторен период, чрез които да се постигнат определени качествени показатели и намаление на технологичните разходи.

2) Размерът на одобряваните инвестиции за първите два регулаторни периода - 2005-2013 г., бе значително по нисък от изискваните от разпределителните дружества обеми. Независимо от това и трите предприятия намаляват наполовина технологичните разходи спрямо разчетените за 2004 г. Системното ограничаване на инвестиционни програми най-ясно се вижда от признаването на 0 лв. инвестиции на ЕРД през настоящия регулаторен период, 2013-2015 г. С други думи оръязването на инвестициите прави почти невъзможно реализирането на по-ниски технологични разходи или постигане на други качествени показатели в бъдещи периоди поради амортизиране на мрежата.

1.3. Забрана за кръстосано субсидиране

Законът за енергетиката изрично забранява кръстосаното субсидиране (чл. 31, т. 6) както между отделните дейности, подлежащи на лицензиране по същия закон, така и между отделните групи клиенти. Според параграф 1, ал. 30 кръстосано субсидиране между отделни дейности е налице, когато цените за дадена лицензирана дейност включват разходи от друга лицензирана дейност или такива от нелицензирана дейност. Според ал. 31 кръстосаното субсидиране между клиенти се изразява във включване на по-голям или по-малък размер от необходимите разходи за тяхното снабдяване в крайната цена.

Независимо от това цените, които плащат домакинствата и предприятията, присъединени към мрежата на ниско напрежение, се различават, въпреки че разходите за снабдяване с електроенергия са едни и същи. Нещо повече, една от мерките, които позволиха намаляване на крайната цена за домакинствата с около 5% от началото на март 2013 г., беше увеличение на цените за небитовите потребители. Т.е. небитовите потребители плащат частично за по-ниските сметки на домакинствата. Трябва да се отбележи, че този подход на кръстосано субсидиране от небитовите към битовите потребители не е нововъведение от 2013 г., а традиционно се използва при определянето на регулираните цени в страната.

1.4. Задължения към обществото

Енергийните предприятия имат право да предявят искане за компенсиране на разходи, произтичащи от наложени им задължения към обществото, включително свързани със сигурността на снабдяването, защитата на околната среда и енергийната ефективност (чл. 35, ал. 1). Това право е обвързано с изискването за справедливо прехвърляне на разходите, произтичащи от преференциалните цени за електроенергия от възобновяеми източници и

високоэффективно комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия върху крайните клиенти, присъединени към електроенергийната система (чл. 31, ал. 7). С други думи крайните клиенти – домакинства и небитови потребители, са тези, които плащат преференциалната цена.

В такъв случай би следвало крайните цени на потребителите да включват както прогнозното количество електроенергия, която следва да бъде изкупена по преференциални цени, така и разликата между прогнозните и реализираните разходи от минали периоди за изкупуването на тази електроенергия. Независимо от това, с решенията си за регулираните цени за периода 2012-2013 г. ДКЕВР не включва всички прогнозни разходи в крайните цени за бъдещия ценови период, но включва 120 млн. лв. за НЕК като некомпенсирани от миналия ценови период. Същото се отнася за ценовото решение на комисията относно ценовия период 2013-2014 г., когато дори не включва натрупаните задължения от предходни периоди на НЕК. По този начин регулаторът не само създава напрежение в системата, което ескалира в началото на 2014 г., но и директно нарушава закона.

1.5. Непредвидимост на ценовите и регулаторни периоди

До 2013 г. комисията няма право да променя регулираните цени на електроенергията по време на ценовия период. Тя получава тези правомощия в резултат на социални протести в началото на същата година срещу управлението на предходното правителство. Целта е да се успокои социалното напрежение и сметките за електроенергия на домакинствата са намалени в началото на март 2013 г. средно с около 5%. Следват още две понижения на цените през август и декември 2013 г. Тази промяна в правомощията на ДКЕВР нито е придружена с оценка на въздействието, нито е координирана с участниците на пазара, но има съвсем реални последици.

Практиката в страната е инвестиционните разходи да бъдат включени в базата на активите едва след като активите влязат в експлоатация, което означава, че изцяло се префинансират за сметка на предприятията. От тази гледна точка една от водещите предпоставки за влагане на нови средства в системата е наличие на доверие между производители и доставчици на мрежови услуги от една страна и регулатора, от друга. Такова може да има, ако политиката е прозрачна и предвидима, което предполага регулаторен хоризонт, който е по-дълъг от 12 месеца. Такъв не само че няма, но и ДКЕВР получи възможността в рамките на ценовия период да променя регулираните цени, което допълнително влошава инвестиционния климат в сектора.

Изключение правят ЕРД, тъй като за тях има отделен нормативен документ, който урежда условията за тяхната дейност за първите 13 години от лицензите им. Заедно с приватизацията на държавните електроразпределителни дружества е приета Ценова регулаторна рамка за българските електроразпределителни дружества, в която са разписани насоки за регулаторната политика за 13-годишен период. Той е разделен на три регулаторни периода от съответно 3, 5 и 5 години (т. 1.3.). Целта, [по думите на тогавашния председател на ДКЕВР](#), е инвеститорите в енергийните ни фирми да са наясно с правилата у нас. Документът не е публикуван на страницата на регулатора, но може да бъде изискан. Независимо от това в средата на март 2013 г. ДКЕВР приема Наредба за регулиране на цените на електрическата енергия, според която продължителността на регулаторния период при използване на метода „горна граница на приходите“ е от 2 до 5 години. Промените позволяват на комисията да свие третия регулаторен период от предварително приетите 5 години на 2 години. Това изпраща три силно негативни сигнала на инвеститорите:

- Нормативната уредба, включително законовата рамка, може да се изменя по всяко време, без мотиви и без оценка на въздействието им;

- Измененията на един нормативен документ могат да засягат и други нормативни документи, в случая - Ценовата регулаторна рамка за българските електроразпределителни дружества;
- Регулаторът и управляващите все по-малко се интересуват от създаване на прозрачна и предвидима инвестиционна среда и все повече от „ръчно управление“ на системата.

Ценовите решения на регулатора през 2013 г. единствено засилват усещането за неуправляемост на системата и предприемане на популистки, граничещи с панически, мерки. Така например в т. 1.8. в Ценовата регулаторна рамка изрично е записано, че годишната норма на възвращаемост за втория и третия регулаторен период (07.2008-06.2018 г.) не може да бъде по-ниска от 12% и не може да се преразглежда по-често от веднъж за всеки регулаторен период. Въпреки това отчетената норма на възвращаемост на капитала през 2012 г. е както следва: ЧЕЗ Разпределение България – 8%, ЕВН България Електроразпределение – 9%, Енерго-Про Мрежи – 5% ([Мотиви към Решение № Ц-13 от 05.03.2013 г. на ДКЕВР, стр. 6](#)). С други думи регулираните цени осигуряват далеч по-ниска възвращаемост от минималната разписана в Ценовата регулаторна рамка, но единственият извод на регулаторът е „всяко едно от дружествата поддържа добро финансово състояние, независимо от отчетената по-ниска възвращаемост на активите“, без да прилага допълнителни аргументи. С началото на новия регулаторен период (2013-2014 г.) нормата на възвращаемост е намалена от 12% на 7%, което е понижение от 41,7% и отново е в разрез с текстовете на Ценовата регулаторна рамка.

Допълнителен проблем се наблюдава и по отношение на технологичните разходи. Точка 3.2.1. от ценовата регулаторна рамка задава ясни критерии за определянето им за трите регулаторни периода, като след това тези разходи се базират на договорена инвестиционна програма между ЕРД и ДКЕВР.

- През първия регулаторен период – 2005-2007 г., технологичните разходи са тези, които са били включени в потребителските цени на дребно в сила от 1 юли 2003 година.
- През втория регулаторен период – 2008-2012 г., за технологични разходи на всяко дружество се признава по-малката от следните величини: разликата между одобрените технологични разходи за първия ценови сезон и 3% или отчетените технологични разходи за ЕРД през 2006 г.
- През третия регулаторен период – 2013-2018 г., за технологични разходи се признава средно аритметичната величина между одобрените технологични разходи за втория регулаторен период и 12%.

Тъй като през първия регулаторен период направените инвестиции от всяко дружество се различават, включително и поради различните бази, от които тръгват, постигнатите технологични разходи в края на първия регулаторен период също са различни. За да не допусне своеобразно санкциониране на предприятията, които са инвестирали най-много и са постигнали най-ниско ниво на технологични разходи, одобрените от ДКЕВР нива за втория регулаторен период се равняват на одобрените разходи през първия регулаторен период, намалени с 3%.

През третата година на втория ценови период с ценовото си решение ДКЕВР определя еднакво ниво на технологичните разходи за трите дружества – 15%, въз основа на технологичните разходи на едно от дружествата, без да се отчитат особеностите на дейността на всяко едно от енергийните предприятия¹. С Решение на Върховния административен съд (ВАС) №10927/27.07.2011 г., потвърдено с Решение №10409/16.07.2012 г. на 5-членен състав, се

¹ Одитен доклад на Сметната палата за извършен одит на регулирането на цените и контрола за спазването им, упражняван от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране по отношение на доставчиците на топлинна енергия, електроенергия, вода и природен газ за периода от 01.01.2007 г. до 30.04.2013 г., публикуван септември 2013 г.

отменя протоколно решение на ДКЕВР № 94/25.06.2010 г. относно технологичните разходи. Независимо от това признатите технологични разходи и на трите дружества остават непроменени на ниво от 15% до началото на 2013 г.

Изменения и допълнения в Закона за енергетиката от 28 февруари 2013 г. дават право на ДКЕВР да изменя регулираните цени на електроенергията като:

- променя изкупуваните квоти електроенергия от производителите за регулирания пазар;
- променя технологичните разходи на производителите на електроенергия и мрежовите компании;
- Променя други ценови елементи.

В резултат на това с ценовото си решение от 5 март 2013 г. ДКЕВР намалява одобреното ниво на технологични разходи на трите ЕРД на 12%. С ценовото си решение от август 2013 г. ДКЕВР отново намалява одобрените технологични разходи за трите дружества както следва: 10% за ЧЕЗ и ЕВН, 11% за Енерго-Про. С ценовото си решение от 30 декември 2013 г. комисията намалява технологичните разходи за трети път в рамките на една година на следните нива: 8% за ЧЕЗ и ЕВН, 9% за Енерго-Про.

С други думи в рамките на една година, която обхваща два ценови и два регулаторни периода, технологичните разходи биват намалени от 15% на 8%, което е свиване с над 40%. В същото време одобрените инвестиции в разпределителната мрежа за 2013-2014 г. са 0 лв., а нивата им в годините до 2013 г. са изкуствено занижавани, за да не се допусне по-висок ръст на крайните цени на електроенергията.

Технологични разходи на електроразпределителните предприятия

		„ЧЕЗ Разпределение България“ АД	„ЕВН България Електроразпреде ление“ ЕАД	„Енерго-Про Мрежи“ АД	„ЕРП Златни пясъци“ АД
одобрени	07.2005-06.2008 ¹	21,52%	20,51%	20,8%	6,22%
одобрени	7.2008-06.2013 ²	18,52%	17,51%	17,80%	4,39%
одобрени	07.2010-06.2013 ³	15,00%	15,00%	15,00%	5,00%
отчетени	2010	14,18%	11,87%	16,14%	4,99%
	2011	13,45%	10,87%	14,87%	4,64%
	2012	12,77%	11,46%	14,14%	4,69%
одобрени	07.2012-06.2013	15,00%	15,00%	15,00%	-
одобрени	3.2013 ⁴	12,00%	12,00%	12,00%	-
одобрени	08.2013-06.2014	10,00%	10,00%	11,00%	5,00%
одобрени	12.2013	8,00%	8,00%	9,00%	5,00%

¹Първи регулаторен период

²Втори регулаторен период

³Решение на ДКЕВР за уеднаквяване на технологичните разходи от началото на третата година на втория регулаторен период, което впоследствие е отменено от ВАС

Източник: Извлечение от Протокол № 94/22.08.2005 г., Решение на ДКЕВР № П-6/04.11.2004 г., Мотиви към решения на ДКЕВР № Ц-13/05.03.2013 г., № Ц-25/29.07.2013 г., № Ц-43/30.12.2013 г.

Оставяйки настрана регулаторната рамка, която очевидно не се спазва, сравнението на ситуацията в България с тази в други страни от региона също буди притеснение относно определянето на технологичните разходи. Прегледът на The Energy Community Regulatory

Board² за 2013 г. показва, че средното ниво на технологичните разходи в района на Източна Европа е 13,99%, като стойности под 10% има единствено в Черна гора – 9% и Хърватия – 8%.

Технологични разходи в страните от региона, 2013 г.

Хърватия	8,00%
Черна гора	9,00%
Украйна	11,61%
Молдова	12,50%
Босна и Херцеговина	13,25%
Македония	14,00%
Сърбия	14,76%
Албания	19,92%
Косово	27,40%

Източник: [The Energy Community Regulatory Board](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Institutions/ECRB)

2. Ценовите решения от 2013 г. – причини и последствия

Началото на 2013 г. е белязано от сериозно социално напрежение в резултат на опасения за изкуствено завишени сметки на битовите потребители за електроенергия, които впоследствие се оказват неоснователни. По данни на ЕВН през цялата 2013 г. постъпват общо 10 943 жалби и/или искания за проверка, от които едва 10,37% се оказват основателни. На фона на броя на присъединените потребители към мрежата на ЕВН, както делът на подадените жалби (0,65%), така и основателните жалби и искания (0,07%), са пренебрежимо малки, за да се твърди че е налице системен проблем. Независимо от това напрежението бързо ескалира и се превръща в протест срещу управленската политика на тогавашното правителство, което води до оставката му. Въпреки че като първопричина за протестите бяха изтъкнати твърденията за изкуствено завишаване на сметките за електроенергия, отговорът на тогавашния парламент е законодателна промяна, целяща намаляване на цените за всички потребители. Само седмица след оставката на министър-председателя, на 27-и февруари в Държавен вестник са обнародвани промени в ЗЕ, които дават на ДКЕВР правомощия да променя регулираните цени в сектор електроенергетика по време на ценовия период.

2.1. Март 2013

Комисията не губи време и още на 5-и март взема решение, с което крайните цени на електричеството за битови потребители са намалени с между 6,2% и 7,2%. Използваните механизми за понижаване цената на електроенергията за крайните потребители са няколко.

Мерки:

1. Увеличаване на цените на електроенергията за небитовите потребители, присъединени към мрежите на ниско напрежение.

	Дневна	Нощна
--	--------	-------

² Координационна платформа за обмен на знания и най-добри практики в регулирането на електроенергийни и газови пазари в страните членки на Енергийната общност - http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Institutions/ECRB

Домакинства	свиване с 3,1%-4,4%	свиване с 13,7%-28,9%
Небитови потребители	ръст с 4,2%-4,95%	ръст с 12,8%-15,5%

Източник: Решения на ДКЕВР № Ц – 17/28.06.2012 г., № Ц – 13/05.03.2013 г., № Ц-14/14.03.2013 г., собствени изчисления

2. Намаляване на одобрените технологични разходи на трите ЕРД от 15% на 12%, което позволява понижение на цените за пренос на електроенергия през разпределителните мрежи на ниско напрежение с между 13,3% и 14,9%.
3. Намаляване на цената, на която Националната електрическа компания продава електроенергия на крайните снабдителите с 0,9%.
4. Намаляване на преференциалната цена, на която се изкупува електроенергията от почти всички топлофикационни и заводски централи.

Ефекти:

1. Нарушаване на ЗЕ, който изрично забранява кръстосаното субсидиране между отделните групи клиенти. Тази мярка може да е с финансово-неутрален характер³ по отношение на електроенергийната система, тъй като единствено трансформира финансово бреме от домакинствата към небитовите потребители. Въпреки това измененията неминуемо имат сериозен негативен ефект върху икономиката на страната и пазара на труда, тъй като в период на възстановяване се увеличават административно регулираните разходи на небитовите потребители. Това означава опасност от освобождаване на наети лица, по-трудно разкриване на нови работни места, по-бавен ръст на възнаграденията и ограничаване на инвестициите поради по-високите текущи разходи.
2. Намаляването на технологичните разходи също противоречи на регулаторната рамка, тъй като според ценовата регулаторна рамка те се определят за целия регулаторен период. Нещо повече, новото ниво е по-ниско от отчетените технологични разходи за 2012 г. (изключение прави единствено „ЕВН България Разпределение”), което неминуемо води до загуби за тези предприятия. Дори и одобреното ниво на технологичните разходи да беше близо до отчетеното през 2012 г., това противоречи на първоначалната философия за определяне на тези разходи. Те се определят консервативно и за дълъг период (вторият и третият регулаторен период трябва да са петгодишни), което стимулира разпределителните предприятия да инвестират в подобряване на ефективността на мрежите, а оттам и да постигнат по-добри финансови резултати, за да имат възможност за нови инвестиции. Както вече беше отбелязано, инвестициите стават част от регулаторната база на активите, а оттам биват включени в крайните цени едва след като активите влязат в експлоатация. Този стимул не само е премахнат, но и предприятията са принудени да работят на загуба, което силно ще ограничи инвестициите в разпределителните мрежи, а оттам – ще доведе до по-лошо качество на услугата, повече аварии и по-високи загуби.
3. В резултат на по-ниските технологични разходи цената за пренос на електроенергия през разпределителните мрежи на ниско напрежение се понижава точно със същия

³ Необходим е отделен задълбочен анализ, който да изследва последствията за системата, тъй като небитовите потребители имат по-големи възможности за осигуряване на енергийна ефективност и спестявания от мащаба.

обем, с който се увеличава крайната цена на електроенергията за небитови потребители през деня. Т.е. при потреблението на дневна електроенергия крайният ефект за тях е неутрален. Независимо от това аргументът за кръстосано субсидиране продължава да е валиден. Увеличението на цената на електроенергията за небитови потребители през нощта надвишава по-ниската цена на мрежовата услуга. Изключение прави мрежата на ЧЕЗ, където нощната тарифа е увеличена с по-малко, отколкото е понижението на мрежовата услуга.

4. Намаляването на цената, на която НЕК продава електроенергията на крайните снабдители, създава няколко проблема. На първо място наслагва финансово напрежение в системата, тъй като компанията има огромни краткосрочни задължения – 1,868 млрд. лв. към края на март 2013 г., а към края на юни същата година вече са 1,97 млрд. лв. Голяма част от тези задължения се дължи на недалновидната политика в сектора, чиято самоцел е поддържане на ниски цени, а не осигуряване на стабилност и повишаване качеството и ефективността на услугите в него. Това включва и отказа на регулатора да отрази пълните разходи, свързани със задълженията към обществото за изкупуване на електроенергия по преференциални цени. Друга част се дължи на неразумната инвестиционна програма на НЕК, включваща проекти като АЕЦ „Белене“ и хидровъзела „Цанков камък“, която допълнително ограничава възможностите за покриване на оперативните разходи на дружеството.
5. Намаляването на преференциалната цена на електроенергията от заводските и топлофикационни централи не може да се оцени еднозначно, но повдига сериозни въпроси относно политиката по отношение на когенерацията. Понижаването на цената на произвежданата електроенергия от тях се случва един месец по-рано от поевтиняването на природния газ, използван за производството на топло- и електроенергия. Това означава, че през този период дружествата ще работят на загуба заради подценената им енергийна компонента. Нещо повече, това противоречи на чл. 31а, ал. 1 – „спазване на принципа за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите“. От друга страна, ако дружествата имат резерви, с които да компенсират тези разходи, възниква въпросът дали това не става за сметка на инвестиционната им програма. Ако не, това поставя под въпрос обективността на регулираните цени за периода 2012-2013 година.

2.2. Август 2013

В началото на третия регулаторен период и новия ценови период ДКЕВР не успява да постигне съгласие относно регулираните цени и началото на ценовия период е отложено от 1 юли на 1 август.

Мерки:

1. Премахване на добавките към цената за пренос на електроенергия за зелена енергия, високоефективно комбинирано производство на топлинна и електрическа енергии и невъзстановяемите разходи – общ спад с 18,31 лв./МВтч. Това се отнася както за крайните потребители, така и за търговците на електроенергия, включително износители. На регулирания пазар тези добавки влизат в крайната цена на електроенергията, която потребителите заплащат, а крайните клиенти на свободен пазар заплащат същата цена директно на НЕК в ролята му на обществен доставчик в размер на 16,37 лв./МВ.
2. В резултат от 1. цената, на която НЕК продава електроенергия на крайните снабдители, се увеличава с 22,15% или 17,38 лв./МВтч.

3. В резултат от 2. цените на електроенергията за домакинствата и небитовите потребители, присъединени към мрежите на ниско напрежение, се увеличава. Така например 1 МВтч потребление на електроенергия през деня ще струва на едно домакинство в мрежата на ЕВН с 1,53 ст. по-скъпо, а на един небитов потребител – с 1,21 ст. по-скъпо. Нощното потребление поскъпва за домакинствата с 1,67 ст./МВтч, а за небитовите потребители – с 1,6 ст./МВтч.

	Дневна	Нощна
Домакинства	ръст с 11,7%-18,6%	ръст с 55,9%-75%
Небитови потребители	ръст с 7%-9,2%	ръст с 19%-35,5%

Източник: Решения на ДКЕВР № Ц – 13/05.03.2013 г., № Ц-14/14.03.2013 г., № Ц – 25/29.07.2013 г., собствени изчисления

4. Намаляване на цената за пренос и достъп до преносна мрежа с 21,82% или с 3,48 лв./МВтч.
5. Разнопосочни промени в цените на мрежовите услуги на отделните електроразпределителните дружества и намаляване на одобрените им технологични разходи. Одобряване на 0 лева от инвестиционните им програми за третия регулаторен период.
6. Разнопосочни промени в преференциалните цени на заводските и топлофикационни централи.
7. Намаление на цените на конвенционалните централи, включително ВЕЦ на Енерго-Про, с между 0,18% и 21,6%, или с между 0,24 лв./МВтч и 25,17 лв./МВтч.
8. Компенсиране на част от разходите за задължения към обществото⁴ с приходи от продажба на квоти за въглеродни емисии в размер на близо 499 млн. лв. и поставяне на таван на изкупуваната електроенергия от ВИ.
9. Промяна в електроенергийния микс за регулирания пазар.

Дял на електроенергията от отделните производители, доставяна на регулирания пазар

	2012-2013	2013-2014
АЕЦ Козлодуй	30,7%	35,4%
ТЕЦ Марица изток 3	1,2%	-
ТЕЦ Варна	3,6%	2,2%
ТЕЦ Бобов дол	3,1%	2,8%
ТЕЦ Марица изток 2	15,5%	8,4%
Изкупуване на енергия по реда на чл, 93а от ЗЕ за ценовия период		
Заводски централи	5,3%	3,1%
Топлофикации	6,4%	6,6%
ВЕИ	3,4%	10,0%
ВЕЦ над 10 MW	0,9%	1,0%

⁴ Изкупуване на електроенергия на преференциални цени от ВИ, високоефективно комбинирано производство на топло- и електроенергия и дългосрочни договори.

ВЕЦ на НЕК	4,1%	4,6%
ЕЙ и ЕС ЗС Марица изток 1	11,5%	11,4%
Контур Глобал Марица изток 3	14,4%	14,4%

Източник: Решения на ДКЕВР № ТЕ-022/29.07.2013 г., № ТЕ-021/28.06.2012 г., собствени изчисления

10. Крайният ефект от всички тези промени за домакинствата в мрежата на ЕВН е понижаване на цената, която домакинствата заплащат за електроенергия, с разликата между разходите за задължения към обществото: 18,31 лв./МВтч и увеличената цена на електроенергията: 15,26 лв./МВтч, т.е. с 3,05 лв./МВтч през деня и 16,68 лв./МВтч, т.е. с 1,63 лв./МВтч през нощта. Заедно с това намаляват и цените за мрежовите услуги на НЕК и ЕРД съответно с 3,48 лв./МВтч и 0,61 лв./МВтч.

Изменение на крайните цени за електроенергия и мрежови услуги за домакинства и небитови потребители в мрежата на ниско напрежение от август 2013 г., лв./МВтч

		3.2013	2013-2014	Промяна
Мрежови услуги	цена за пренос на електрическа енергия през разпределителна мрежа на ниско напрежение	40,62	40,01	-0,61
	цена за достъп за битови потребители	5,03	5,03	0,00
	пренос и достъп през преносната мрежа	15,95	12,47	-3,48
	цветни добавки (задължения към обществото), вкл.	18,31	0	-18,31
	добавка за зелена енергия	11,10	0	-11,10
	цена за високоефективно комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия	3,83	0	-3,83
	цена за „невъзстановяеми разходи“	3,38	0	-3,38
Цена на електроенергията за домакинства	Дневна	81,92	97,18	15,26
	Нощна	22,24	38,92	16,68
Цена на електроенергията за небитови потребители	Дневна	131,55	143,66	12,11
	Нощна	46,24	62,20	15,96

Източник: Решения на ДКЕВР № Ц – 17/28.06.2012 г., № Ц – 25/29.07.2013 г., собствени изчисления

Ефекти:

1. Премахването на мрежовите надбавки за зелена енергия, високоефективна когенерация и невъзстановяеми разходи е възможно като те се добавят към цената, на която НЕК продава електроенергия на регулирания пазар. В ценовото решение на ДКЕВР за периода август 2013 – юни 2014 г. е записано, че „всички крайни клиенти на свободния пазар, присъединени към електроенергийната система на Република България, без клиентите на доставчиците от последна инстанция, [заплащат] 16,37 лв./МВтч“. Тъй като в чл. 35, ал. 5 от ЗЕ е записано, че „начинът за компенсиране на разходите, произтичащи от задължения към обществото, се определя по приета от комисията методика за разпределение на тези разходи по прозрачен начин между всички крайни клиенти“, се приема, че същата цена заплащат и потребителите на регулирания пазар.

Разликата в двете надбавки се дължи основно на две промени: осигуряване на алтернативни приходи за компенсиране от продажба на квоти за емисии на парникови газове (прогнозен размер от 499 млн. лв.) и въвеждане на таван на изкупуваната електроенергия от ВЕИ на преференциални цени (разгледани в т. 8). Независимо от изготвянето на механизъм за ограничаване на разходите за задължения към обществото през ценовия период август 2013 – юли 2014 г., въпросът относно компенсирането на вече направени разходи в предходни ценови период, които не са били включени в крайните цени досега остава отворен. Въпреки че конкретна сума не е упомената в ценовите решения на ДКЕВР (според [презентацията на комисията](#)), качена на интернет страницата на Министерството на икономиката и енергетиката показва, че натрупаните некомпенсирани разходи за произведена електроенергия от ВИ до юни 2012 г. възлизат на 317 млн. лв. Към тях трябва да се добавят и 120 млн. лв. задължения на НЕК, които са натрупани до юни 2012 г., но ДКЕВР компенсира през ценовия период юли 2012 – юни 2013 г.

Т.е. регулираните от ДКЕВР цени създават дефицит по отношение на изкупуването на електроенергия от ВИ към юни 2012 г. в размер на 437 млн. лв. Независимо от сериозното увеличение на цената за задължения към обществото, в най-голяма степен на добавката за зелена енергия, за ценовия период юли 2012 – юни 2013 г., то е недостатъчно и секторът продължава да трупа дефицити. В [предложението за ценово решение за периода юли 2014 г. – юни 2015 г.](#), публикувано на 3 юни 2014 г., ДКЕВР отчита некомпенсирани разходи за преференциално изкупуване на електроенергия за периода юли 2012 – юли 2013 г. в размер на 410,674 млн. лв. Както е видно добавката към цената за пренос, свързана с покриване на разходите за задължения към обществото не е достатъчна, за да покрие пълния размер на свързаните с тях разходи. При цена от 18,31 лв./МВтч за задължения към обществото за ценовия период юни 2012 – юли 2013 г. дефицитът в системата е 359,1 млн. лв. Понижаването на тази цена до 16,37 лв./МВтч създава допълнителен дефицит в системата, който ДКЕВР решава да компенсира с нов механизъм, описан в т. 8. Премахването на мрежовите надбавки се отнася както за крайните потребители, така и за търговията с електроенергия, включително за износ. Стъпката е от голямо значение за сектора, тъй като след въвеждането на тези надбавки от юли 2012 г. износът през втората половина на 2012 г. се свива с 11,7% в сравнение със същия период на предходната година. Ефектът най-ясно се вижда през първото полугодие на 2013 г. поради изтичане на вече сключени договори, които са в сила при въвеждането на надбавките. През първата половина на 2013 година износът на електроенергия е с 32,4% по-нисък в сравнение със същия период на предходната година. Не може да се твърди, че тези спадове се дължат изцяло на оскъпяването на износа, но последното неминуемо играе сериозна роля за неговото свиване.

Въпреки че това е стъпка в правилната посока, тя създава допълнителен дефицит в системата, тъй като износителите на електроенергия вече няма да заплащат тази такса.

2. Увеличаването на цената, на която НЕК продава електроенергия на крайните снабдители, не изглежда изненадващо, като се има предвид, че т.нар. цветни добавки (задължения към обществото) вече са част от крайната цена. Това, което буди интерес, е, че НЕК продава на крайните снабдители електроенергията със 17,38 лв./МВтч. по-скъпо, докато електроснабдителните дружества продават електроенергията с между 9,97 лв. и 16,68 лв./МВтч по-скъпо. Т.е. дори и тарифата за домакинства и небитови клиенти на КС, която е увеличена най-много, генерира загуби за тези дружества. Нещо повече: докато цената, на която НЕК изкупува електроенергия от всички конвенционални централи, намалява, а същото се отнася и за повечето заводски и топлофикационни централи, държавната компания продава на КС електроенергията на значително по-висока цена. Част от причината е включването на цветните добавки в цената на електроенергията, но, както вече беше споменато, това увеличение трябва да е 16,37 лв./МВтч, колкото е и за потребителите на свободния пазар. Излиза, че в сравнение с предния ценови период НЕК купува по-евтина електроенергия, която продава по-скъпо на КС.
3. Увеличението на крайната цена на електроенергията се дължи на счетоводен ефект, т.е. разходът на крайните потребители остава почти непроменен. Реалният ефект се изразява в по-ниска цена – разликата между надбавките към цената за пренос, валидни до август 2013 г. в размер на 18,31 лв./МВтч и разходът за задължения към обществото, валиден за ценовия период август 2013 – юни 2014 г. в размер на 16,37 лв./МВтч.
4. По-ниската цена за пренос и достъп до електропреносната мрежа се дължи изцяло на понижението на цената за достъп за ЕСО с 57,4% или 3,72 лв./МВтч. В същото време НЕК получава увеличение на цената за пренос от 2,5% или 0,24 лв./МВтч.
5. Неоспорим факт е, че развитието на трите електроразпределителни дружества е различно както поради различното състояние на дружествата при приватизацията, така и поради различните условия, в които работят. От тази гледна точка не е изненадващо, че подходът на регулатора към определянето на цените за мрежовите услуги е различен. Въпреки това е необходима ясна аргументация, която да обоснове решенията на комисията. Прави впечатление положителната връзка между размера на технологичните разходи през 2012 г. и изменението на цените за мрежовите услуги през новия ценови период. Т.е. цените намаляват за дружествата с по-висока ефективност и се увеличават за тези с по-ниска такава. Подобен подход по-скоро има ретрограден характер, тъй като наказва дружествата, които работят ефективно и имат по-ниски технологични разходи, и възнаграждава тези, които не успяват да постигнат своите цели. Логиката на първоначално договорения механизъм за определяне на технологичните разходи е диаметрално противоположна – тези, които постигнат по-добри резултати от поставените цели, да бъдат възнаграждавани, а другите да бъдат наказвани. Пренебрегването на тази логика, особено чрез произволното намаляване на признатите разходи, включително и по време на миналия ценови период, може да доведе до сериозно влошаване на качеството на услугата в средносрочен и дългосрочен план. Нещо повече – намалени са одобрените технологични разходи за трите дружества, въпреки че за ценовия период не са одобрени нито един лев инвестиции в преносната мрежа. Т.е. става въпрос за чисто административно решение, според което мрежовите оператори трябва да работят по-ефективно, но не им се позволява да инвестират, за да подобрят ефективността си.

6. Анализът на промените при цените на топлофикационните и заводските централи заслужава отделно изследване.
7. Намаляването на производствената цена на конвенционалните централи може да бъде резултат от два фактора – повишаване на ефективността вследствие на инвестиции или понижаване на разходите за първични енергийни ресурси. Нито едно от двете не е изпълнено, а цената на въглищата дори беше увеличена от 1 септември от 71,50 на 75 лв./т, без това да се отрази на цената на електроенергията. Това означава и загуби за производителите.
8. От началото на новия ценови период е приета схема за частично компенсиране на разходите за задължения към обществото с приходи от търговия с квоти за емисии на парникови газове. ДКЕВР очаква приходи в размер на близо 499 млн. лв., докато прогнозата на Министерството на околната среда и водите, изложена на заседание на МС на 10 юли 2013 г. (стр. 28 от [стенограмата](#)), е за приходи от близо 266 млн. лв. за ценовия период 2013-2014 г. Твърде оптимистичната прогноза на ДКЕВР създава нов дефицит в електроенергийната система. През втората половина на 2013 г. за компенсиране на тези разходи бяха отпуснати 85,6 млн. лв. В държавния бюджет за 2014 г. за подобни разходи са предвидени 40,3 млн. лв. Ако тези разчети бъдат спазени, това би довело до дефицит от 373,1 млн. лв. Освен това регулаторът наложи таван на изкупуваната електроенергия от ВЕИ по преференциални цени, какъвто досега нямаше, до „размера на определената средногодишна продължителност на работа, съгласно решението на ДКЕВР за определяне на цена на конкретния производител“ (чл. 31, ал. 5, т. 1 от ЗЕВИ). Количествата над този размер се изкупуват „по утвърдената от ДКЕВР цена, по която общественият доставчик продава електрическата енергия на крайните снабдители и електроразпределителните дружества“ (т.2). Това може и да изглежда като добро решение от гледна точка на крайните потребители, но създава условия за взимане на непрозрачни решения относно количествата електроенергия, които се изкупуват от отделните производители по преференциални цени. Липсата на прозрачна и ясна методология за определянето на тези количества подкопава доверието в системата.
9. Променената структура на електроенергийния микс за регулирания пазар е нещо, за което се говори от няколко години. За да бъде постигната целта на това упражнение, а именно – понижаване на крайните цени за потребителите, са нужни мерки в две направления: увеличаване на дела на електроенергията със сравнително по-ниска цена и намаляване на дела на електроенергията със сравнително по-висока цена. В тази посока са и част от мерките – увеличаване дела на електроенергията от АЕЦ „Козлодуй“ и намаляване на електроенергията от заводските централи. В същото време обаче делът на електроенергията от ТЕЦ-овете „Варна“ и „Бобов дол“ също намалява, а този на ТЕЦ „Марица изток 2“ се понижава почти наполовина, въпреки че тяхната цена също е сравнително ниска. На този фон сравнително по-скъпата електроенергия от топлофикационни централи и ТЕЦ-овете „Ей и ЕС-ЗС Марица изток 1“ и „Контур Глобал Марица изток 3“ запазва своя дял, а делът на електроенергията от ВЕИ се увеличава от 3,4% на 10%.
10. ДКЕВР не представя ясни разчети нито за ефектите от промяната на микса върху цените, на които НЕК купува и продава електроенергията, нито а ефектите върху компанията, крайните снабдители и крайните потребители. Увеличаването на дела на електроенергията от АЕЦ е добра новина за потребителите, но в същото време дружеството търпи [загуби](#) от продажбите на регулирания пазар. Подобни действия трудно може да се твърди, че са водени от регулаторната рамка, тъй като са в директен разрез с чл. 31, т. 2 – „цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обосноваваните разходи за дейността им“ или чл. 31а, т. 3 – „[ДКЕВР]

изменя признатия размер на други ценообразуващи елементи при спазване на принципа за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите”. Изпълнителните директори от другите компании със сравнително ниски цени не са изказвали толкова остри критики, но ако този подход е валиден за една от компаниите – АЕЦ „Козлодуй”, какво пречи да се прилага и за други?

2.3. Декември 2013

Изненадващо, в последните работни дни на годината, ДКЕВР взима трето поредно решение в рамките на едва девет месеца за ново намаление на цените.

Мерки:

1. Увеличаване на крайните цени на консумираната електроенергия през деня и намаляването им за потреблението през нощта.

	Дневна	Нощна
Домакинства	ръст от 7,3%-7,9%	спад от 1,1%-2,4%
Небитови потребители	ръст от 3,1%-4%	спад от 4%-4,7%

Източник: Решения на ДКЕВР № Ц – 25/29.07.2013 г., № Ц – 43/30.12.2013 г., собствени изчисления

2. Увеличаване на цената, на която НЕК продава електроенергия на крайните снабдители, с 4,8% или 4,58 лв./МВтч.
3. Намаляване на цената за пренос и достъп до преносна мрежа с близо 45% или 5,56лв./МВтч.
4. Намаляване на одобрените технологични разходи на ЕРД с 2 пр.п., което позволява и свиване на цените за мрежови услуги.

Разпределение - средно напрежение	Достъп - средно напрежение	Разпределение - ниско напрежение
спад от 0,6%-0,9%	спад от 19,5%-22,7%	спад от 8,9%-10%

5. Намаляване на цените за разполагаемост на АЕЦ „Козлодуй” - с 1,5% или 0,34 лв./МВтч, ТЕЦ „Бобов дол” – с 1,5% или 0,20 лв./МВтч, ТЕЦ „Марица изток 2” – с 1,5% или 0,35 лв./МВтч. Цената на енергийната компонента на ТЕЦ „Варна” е понижена с 21,5% или 19,20 лв./МВтч.
6. Намаляване на цените на почти всички заводски и топлофикационни централи, с изключение на три. Намалени са също и технологичните разходи на тези дружества.

Ефекти:

1. Ръстът на крайните цени за потребителите на електроенергия през деня се дължи на по-високата цена, на която НЕК продава електроенергията на крайните снабдители. Въпреки това са налице два сериозни проблема. Първо, цената, на която КС купуват електроенергия от НЕК, се увеличава с 4,58 лв./МВтч, а увеличението на дневната тарифа, на която КС продават електроенергия на крайните потребители, варира между 4,67 лв./МВтч и 7,71 лв./МВтч. В същото време нощните тарифи на електроенергията се свиват с между 0,48 лв./МВтч и 2,90 лв./МВтч. Въпреки че ръстът на дневната тарифа на

КС е по-висок в сравнение с увеличената цена, на която купуват електроенергията от НЕК, дружествата все пак могат да регистрират загуби при определена структура на потреблението. Това става при консумацията на домакинствата през деня под 63,3% от общата консумация и съответно дневна консумация на небитовите потребители под 95,5% от общата. Ако тези условия са изпълнени, това решение може да създаде финансови затруднения пред дружествата поради трупаци се загуби. От друга страна, ако загубите от едни клиенти са компенсирани от сравнително по-високото дневно потребление на други клиенти, това също е форма на кръстосано субсидиране, която е забранена от ЗЕ.

2. Увеличената цена, на която НЕК продава на крайните снабдители, изглежда лишена от аргументи, тъй като се наблюдава спад на производствената цена за конвенционалните, заводските и топлофикационните централи. Т.е. компанията купува електроенергията по-евтино, но я продава по-скъпо. Единственото логично обяснение би било въвеждане на механизъм за покриване на натрупани задължения от предходни ценови периоди, които не са били включени в цената на НЕК в съответния период. В този случай обаче е нужно този механизъм да е публичен, каквото е изискването на закона.
3. За разлика от решението за намаляване на цените за пренос и достъп през преносната мрежа от август 2013 г., този път по-ниската им цена се дължи изцяло на понижение на цената за пренос с 57,3% или 5,56 лв./МВтч. Моментът на това решение събужда известни притеснения, тъй като съвпада с отделянето на Електроенергийният системен оператор от НЕК и получаването на ЕСО на лиценз за пренос на електроенергия. Ако новата цена от 4,15 лв./МВтч е достатъчна, за да покрие разходите по пренос на електроенергия, то възниква въпросът защо не е въведена по-рано, докато НЕК изпълнява тази дейност. Ако пък не е достатъчна, поражда въпроса защо не отразява всички свързани с дейността разходи.
4. За разлика от решението от август, намалението на одобрените технологични разходи с 2 пр.п. има еднакъв ефект върху цените за мрежовите услуги и за трите ЕРД – те се понижават. В същото време още по-изострен е въпросът за обективността на това решение, тъй като:
 - става въпрос за разходи, които не зависят изцяло от дружествата поради кражби и аварии;
 - липсва оценка за реализираните технологични разходи през 2013 г. и за способността на дружествата да постигнат новата цел;
 - регулаторът не признава нито един лев инвестиции в мрежите и на трите дружества, което по обективни причини прави намаляването на тези разходи почти невъзможно;
 - липсват ясни мотиви, които да отговарят на законовото изискване цените да включват всички икономически обосновани разходи като управление, експлоатация, поддръжка, ремонт, амортизация и т.н.
5. По-ниските цени за разполагаемост на АЕЦ и двата ТЕЦ-а е лишено от обосновка, тъй като не е възможно в рамките на пет месеца дружествата да са успели да подобрят ефективността си. Ако са се извършвали дейности в тази посока, то резултатите от тях би трябвало да са известни на комисията и да бъдат включени в цените от началото на ценовия период 2013-2014 г., а не в средата му. Същото се отнася за ТЕЦ „Варна”, чиято цена на енергийната компонента е намалена значително. Това се дължи от една страна на по-ниската цена на въглищата, които ТЕЦ използва, но от друга - на по-ниското ниво на електроенергия за собствени нужди, което ДКЕВР признава. Аргументът е същият – ако са извършване дейности по подобряване ефективността на предприятията, те би

трябвало да са взети предвид от комисията при определянето на цените за нови ценови период, а не в средата му.

6. Намаляването на цените и технологичните разходи на заводските и топлофикационните централи страда от същите недостатъци, както и решението за по-ниски цени на конвенционалните централи и по-ниски технологични разходи за ЕРД.

3. Социална отговорност или гасене на пожари?

Както вече стана въпрос, като основна причина за неколнократно понижаване на крайните цени на електроенергията беше изтъкната невъзможността на някои потребители да плащат сметките си. Независимо от това в мотивите към нито едно от решенията на ДКЕВР от 2013 г. не присъства точен разчет нито за средния размер на сметките на домакинствата, нито за броя потребители, които изпитват затруднения. Т.е. от една страна управляващите констатирали наличието на проблем, но от друга страна липсват аргументи за наличието на такъв и оценка на размерите му.

Прегледът на данни от ЕВН, които бяха предоставени за целта на този анализ, показва, че среднопретеглената стойност на фактурата на домакинствата в мрежата ѝ през януари 2013 г. е 85,76 лв. Изчислението изключва абонати с нулева консумация, за да се избегне изкривяване. В същото време се наблюдава сериозно завишаване на стойността на фактурата заради сравнително малка група домакинства с високо потребление. Става въпрос за малко под 12% от потребителите, които имат месечна консумация от над 1000 КВтч. Ако те бъдат изключени от сметката, среднопретеглената фактура става 53,15 лв.

От данните на компанията се вижда, че най-голямата група потребители – 22% от домакинствата, са изразходили електроенергия в диапазон между 500 и 1000 КВтч. Втората най-голяма група – 20,26%, са използвали не повече от 75 КВтч през месеца.

Както може да се очаква, през януари 2014 г. сметката на домакинствата се понижават в сравнение със същия месец на предходната година и достига 63,70 лв., което е спад от 25,7%. Това е в резултат не само на по-ниските цени, но и на по-ниското потребление. Така например най-голямата група остават домакинствата с потребление между 501 и 1000 КВтч, но тя вече представлява 21,35% от всички домакинства. Свиване се наблюдава и при групата с потребление над 1000 КВтч, която от 12% през януари 2013 г. се свива до 7,33% през януари 2014 г. При всички останали групи потребители, дори тези с нулева консумация, които не са част от изчисленията, се наблюдава увеличение.

Това не е изненадващо на фона на необичайно високите температури през зимния сезон. В същото време обаче този паралелен фактор прави оценката доколко е постигната целта на трите намаления – подпомагане на социалните групи с най-ниски доходи, изключително трудна, тъй като не е възможно да се разграничат отделните ефекти. Съдейки по изявления на правителството и предприетите мерки, тази цел не е постигната, тъй като въпреки намалените крайни цени на тока и по-топлата зима, в края на февруари 2014 г. е взето решение за отпускане на допълнителни целеви помощи за отопление в размер на 10% от предвидената помощ за цялата 2014 година. От стенограмата на заседанието на Министерския съвет се вижда, че предложението минава без въпроси и коментари и без отговор на няколко въпроса защо е нужна допълнителна помощ, след като цената на електроенергията за домакинства беше намалена на три пъти през 2013 г. Единственото обяснение е, че целта на намаленията – подкрепа на социалните групи с най-ниски доходи, не е постигната и единственият резултат от решенията през изминалата година е дестабилизирането на системата и натрупване на напрежение в нея.

Оценка на необходимостта от помощ за домакинствата би следвало да почива на задълбочен анализ от страна на регулатора в съдействие с Министерството на труда и социалната политика и Министерството на икономиката и енергетиката, който да оцени дела на домакинствата със системни затруднения за покриване на разходите за потребление на електроенергия. Анализът трябва също да изследва причините за невъзможността за заплащане на сметките и ако наистина бъде открит проблем, той трябва да бъде адресиран чрез социалната политика на съответното правителство, а не чрез ценовата политика на ДКЕВР, която би следвало да бъде независима институция.

Изводи и препоръки

Прегледът на регулаторната рамка и решенията на ДКЕВР от 2013 г. показва сериозни слабости при определянето на цените на електроенергията на регулирания пазар. Наблюдава се:

- Системно нарушаване на разпоредбите в Закона за енергетиката като:
 - определяне на цени въз основа на обективни критерии и по прозрачен начин;
 - възстановяване на икономически обосноваваните разходи за дейността на предприятията;
 - непозволяване на кръстосано субсидиране.
- Неспазване на поети ангажименти, разписани в Ценовата регулаторна рамка за българските електроразпределителни дружества, която влиза в сила с приватизацията на електроразпределителните дружества.
- Чести изменения на законодателната и регулаторна рамки, които, освен че не са съпътствани с оценка на въздействието от тях, увеличават възможностите за ръчно управление на системата и намаляват предвидимостта на водената политика в сектора.
- Законодателни промени, които нарушават поети ангажименти по дългосрочни договори като ограничаване на количеството на изкупуваната електроенергия от ВЕИ на преференциална цена. Въвеждане на непрозрачен механизъм, по който ДКЕВР определя годишната квота за изкупуване на електроенергия от ВЕИ на преференциална цена за всеки производител.
- Административни решения като, например, изменение на одобрения размер на технологично признатите разходи на ЕРД и производители на електроенергия, които не са резултат от обективни обстоятелства като повишена ефективност в резултат на инвестиции.
- Целенасочена ценова политика, която води до загуби както за производители на електроенергия, така и за ЕРД, без тези решения да са придружени от механизъм за компенсиране на загубите през следващи ценови периоди.
- Признаване на разходи, например за преференциално изкупуване на електроенергия от ВЕИ, но изключването им от крайните цени за съответните ценови периоди. Липса на механизъм за възстановяване на тези разходи в следващи ценови периоди.
- Залагане на твърде оптимистични прогнози за приходи от продажба на квоти за емисии на парникови газове, което допълнително увеличава дефицита в системата.
- Определяне на регулирани цени, които нарушават баланса между интересите на компаниите в електроенергийния сектор и крайните потребители в полза на последните (особено що се отнася до битовите потребители).

В резултат на тези и други особености на ценовото регулиране в сектора са натрупани сериозни дефицити, които рефлектират върху увеличаване на дълговете на компаниите в сектора. На първо място са краткосрочните задължения⁵ на НЕК, които към края на третото тримесечие на 2013 г. надхвърлят 2,22 млрд. лв. За сравнение, към края на 2011 г. тези задължения са в размер на 1,1 млрд. лв. С други думи, само за две години в периода 2012-2013 г., НЕК натрупва нови краткосрочни задължения от над 1,1 млрд. лв. В същото време към края на септември 2013 г. дългосрочните задължения на НЕК са в размер на 627 млн. лв. При допълнително влошаване на финансовото състояние на компанията, тези задължения също биха могли да се превърнат в реален дефицит.

Признатите от ДКЕВР разходи за изкупуване на електроенергия от ВЕИ на преференциални цени до юни 2013 г. възлизат на минимум 727,674 млн. лв.⁶ Към тях трябва да се прибави очакваният дефицит за ценовия период 2013-2014 г. в резултат на по-ниски приходи от продажба на квоти за емисия на парникови газове от около 373,1 млн. лв. Към сметката трябва да се добавят и средствата, които НЕК и ЕРД трябва да върнат на производители на електроенергия от ВЕИ в резултат на отменената от съда такса за достъп до мрежите и които се оценяват на около 192,2 млн. лв. С други думи натрупаният дефицит до края на юни 2014 г. само за изкупуване на електроенергия от ВЕИ е близо 1,3 млрд. лв.

В допълнение са и производителите на електроенергия като АЕЦ „Козлодуй“, които работят на загуба на регулирания пазар. За съжаление точна оценка в тези случаи трудно може да се направи поради наличието на редица субективни фактори.

Според законодателството всяко разминаване между прогнозни и реални разходи, които не са част от цената в даден ценови период, се включват в следващи ценови периоди. Т.е. ДКЕВР трябва да създаде механизъм, който да компенсират натрупаните задължения от над 2 млрд. лв. в системата. Предвид обема на разходите, компенсацията едва ли може да се случи в рамките на една година и е по-вероятно да отнеме не по-малко от 3 години.

Решение на проблема трудно може да се намери, без да се прехвърли голяма финансова тежест върху крайните потребители. За да се сведе до минимум този товар, е необходима промяна в държавната политика в сектора и предоговаряне на условията по дългосрочните договори за изкупуване на енергия от ВЕИ, от високоефективно комбинирано производство на топло- и електроенергия и от централите „Ей и Ес – ЗС Марица изток 1“ и „Контур Глобал Марица изток 3“. Изключително важно е да бъдат постигнати двустранни споразумения между държавата и производителите, тъй като поставянето им пред свършен факт, освен че вреди на инвестиционния профил на страната, е лесно атакуемо в съда.

⁵ задължения по заеми от банкови и други институции; търговски задължения; краткосрочни задължения към свързани лица; задължения по получени аванси; отсрочено финансиране; провизии; други задължения

⁶ 317 млн. лв., натрупани до юни 2012 г. и 410,674 млн. лв., натрупани в периода юли 2012 – юли 2013 г.