

РИСКОВЕ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ РЕШЕНИЕТО НА ДКЕВР ЗА ЦЕНИТЕ НА ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЯТА ОТ 1 ЯНУАРИ 2014

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД С ПРОГНОЗА И
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

ЯНУАРИ'2014



Този доклад анализира рисковете, произтичащи от намалението на цената на електрическата енергия, в сила от 1 януари 2014 г. При изготвянето му, безпристрастно и с респект към фактите, са взети всички мерки за осигуряване на обективна и точна информация, а данните, анализите и мненията са базирани на посочените източници по начина и обхвата, изложен в доклада. Анализът и прогнозата не изразяват политически пристрастия; не третират положително или отрицателно политическата констелация; не дават аргументи за ползата или за вредата от нея.

Авторите не носят отговорност за информация и материали, изхождащи от други източници и не носят пряка или косвена отговорност за неточно, непълно и превратно използване на информацията, представена в доклада. Без тяхното изрично писмено съгласие съдържанието на доклада не може да бъде променяно, преработвано, приспособявано, допълвано или от него да се изработват производни материали; не може да се цитира, освен за изследователски и учебни цели - докладът не е част от публичния, а от академичния дебат. За нанесените вреди се носи съответна имуществена отговорност.



РЕЗЮМЕ

Рисковете, свързани с третото за 2013 г. намаляване на цената на електрическата енергия произтичат от силната политическа намеса в дейността и решенията на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) при липсата на законови гаранции за нейната независимост, от честата смяна на нейния състав и от неравнопоставеното третиране на участниците в електроенергийния сектор. В доклада се определят собствениците на рисковете: МС, НС и ДКЕВР, и са посочени последиците – настоящи и възможни в бъдеще – от рисковите събития. Накрая са предложени въздействия за активно управление на риска. Те са свързани с промяна на избора, назначението и изискванията за заемане на длъжности в ДКЕВР, промяна на модела на ценообразуване, гарантиране на необходимите разходи за поддържане и развитие на енергийната инфраструктура и създаване на стимули за бързо развитие на енергийната ефективност.



ВЪВЕДЕНИЕ

Първо. Основният и първичен рисков фактор, вследствие на който се появяват негативни въздействия върху регулираните сектори, е наличието на текстове в Закона за енергетиката, които не гарантират независимост на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране. Съгласно Закона¹, Комисията се избира с решение на Министерския съвет и се назначава от министър-председателя. Това определя зависимостта ѝ от изпълнителната власт. В допълнение, с последните изменения от 2012 г., изискванията на Закона за заемане на длъжността „член на комисията“ са силно занижени (чл. 12), което позволява лица без необходимия опит и квалификация да взимат решения с ключово значение за енергийния сектор и икономиката.

Второ. ДКЕВР бе силно дестабилизирана от това, че за една година бяха извършени пет смени на нейния председател. Това доказва зависимостта на регулатора от политическите назначения и поставя под съмнение възможността той да взема решения, които балансират интересите на производителите, операторите на преносната мрежа, доставчиците и потребителите на енергия. Последната промяна, свързана с оставката на Анжела Тонева и назначаването на Боян Боев, предшества с няколко дни третото за годината намаление на цената на електрическата енергия. Оставката създава основателни съмнения, че е било налице несъгласие на сменения председател с намалението на цената, а това на свой ред поставя под съмнение професионалните аргументи за това решение на ДКЕВР.

Трето. Самото влязло в сила от 01.01.2014 г. последно намаление на цените на електрическата енергия създава много сериозен риск за електроенергийната система. Подобни чести промени на цената са резултат от действието на чл. 31а от Закона за енергетиката, който допуска ДКЕВР да изменя цените на електрическата енергия по своя преценка по всяко време, вместо веднъж в рамките на регулаторния период. Сама по себе си нестабилността на цените е съпътстваща заплаха за системата.

Четвърто. Поредното намаление на цените на електрическата енергия е за сметка на приходите на електроразпределителните дружества и на Електроенергийния системен оператор. То става в условия на намаляващо се потребление и приходи. Нормалната пазарна логика изисква промените в цените да отразяват специфичните фактори по веригата от генерацията до потреблението, свързани с търсенето, предлагането, цените на ресурсите, инвестициите и т.н. Административното решение кара определена група участници на пазара да поемат върху себе си финансовите последици и поставя под съмнение цялостното функциониране на сектора.

Собственик на първите два основни риска е Министерският съвет, който по закон и по своя преценка определя състава на ДКЕВР.

Собственик на третия и четвъртия риск е ДКЕВР, която е натоварена да взема решения, свързани с регулиране на цените на електрическата енергия и функционирането на електроенергийния пазар. Ролята на регулатора е да подпомага развитието на ефикасен пазар, като основно не допуска злоупотреба с господстващо положение на никой участник в сектора. Конкурентният пазар създава стимули за ефикасно функциониране на електроенергийната система, взимането на по-ефикасни решения от пазарните субекти, които са свързани както с транзакциите помежду им, така и с обема, времето, мястото на инвестициите и технологиите, които използват. Тези решения имат пряко отражение върху икономиката и националната сигурност.

ЧАСТ I ХРОНОЛОГИЯ НА СЪБИТИЯТА

Дата	Събитие	Длъжностно лице/Компания
05.03.2013 г.	Решение на ДКЕВР Ц-13 от 05.03.2013 за изменение на цените на електрическата енергия.	ДКЕВР Правителство на Бойко Борисов
29.07.2013 г.	Решение на ДКЕВР Ц-25 от 29.07.2013 г., относно утвърждаване на цени на електрическата енергия в сектор „Електроенергетика“, в сила от 01.08.2013 г.	ДКЕВР Правителство на Пламен Орешарски
28.11.2013 г.	Министър Стойнев обявява, че правителството обмисля трето понижение на цените на електрическата енергия	Драгомир Стойнев Министър на икономиката и енергетиката
10.12.2013	Председателят на ДКЕВР Анжела Тонева подава оставка	Анжела Тонева Председател ДКЕВР
11.12.2013 г.	Министърът на икономиката и енергетиката Драгомир Стойнев обявява, че Боян Боев за председател на ДКЕВР до края на мандата на Анжела Тонева	Драгомир Стойнев Министър на икономиката и енергетиката
11.12.2013 г.	Председателят на постоянната парламентарна комисия за наблюдение на ДКЕВР обявява, че има „политическо решение за търсене на резерви за понижаване на цените на тока“.	Красимир Янков / НС

30.12.2013 г.	Решение на ДКЕВР за понижаване на цените на електрическата енергия, влизащо в сила от 01.01.2014	ДКЕВР Правителство на Пламен Орешарски
---------------	--	---

ЧАСТ II РИСКОВЕ

1. Политически мотивирани решения, които без валидни финансови и икономически аргументи създават нереалистични обществени очаквания за последващи намаления на цената на електрическата енергия.

В рамките на една календарна година цената на електроенергията беше намалена 3 пъти – на 5 март, 29 юли и 30 декември 2013 г. Намаленията бяха извършени от различни правителства, с различни партийни конфигурации, заради краткосрочни политически цели в година на избори. Третото поредно намаляване на цената на електрическата енергия в рамките на една година създава у хората трайни нагласи за последващи намаления на цената, което се подхранва и от изказване на длъжностни лица. Поради неизбежната необходимост цената в следващ период да бъде увеличена има опасност от възникването на сериозно обществено напрежение, при такова действие. Това е обществено-политически риск, който надхвърля мащабите на енергийния сектор. Практиката в страните от ЕС е коренно различна: цените на електроенергията са разходно ориентирани и се определят от конкурентната среда на енергийната борса, а социално слабите домакинства, съгласно критерия за енергийна бедност се подпомагат чрез енергийни помощи, съобразно нуждите и цената на тока.

Причина за възникването на риска е наличието на политически натиск при вземане на решения в ДКЕВР. Намесата в работата на регулатора е в разрез със Закона за енергетиката – чл. 10 (2) и Устройствения правилник на ДКЕВР – чл. 2 (1), които определят Комисията като „независим специализиран държавен орган“.

2. Рязко намаляване на средствата за реализиране на инвестиционната програма на енергийните дружества.

Извършените през годината промени на цената на тока не почиваха на икономически аргументи и в резултат сериозно застрашиха финансовата стабилност на дружествата от енергийния сектор. При това, докато първите две намаления на цената с общо около 10% имат определен ефект върху сметките на потребителите, то третото намаление с 1% за бита и с 1,5% за бизнеса няма реално отражение върху разходите за електроенергия. Обаче отнетите средства от енергийните дружества в резултат на това намаление принуждават компаниите рязко да ограничат своята инвестиционна и ремонтна дейност. Има опасност да не бъде гарантирано минималното ниво на сигурност на съоръженията. Това крие голям риск от завишена аварийност и нарушаване на безопасността.

3. Липсват средства, с които Електроенергийния системен оператор (ЕСО) да поддържа и развива преносната мрежа.

Съгласно решението на ДКЕВР, цената за достъп до преносната мрежа високо напрежение, която се управлява от ЕСО, се намалява с близо 50% от 01.01.2014 г. ЕСО отговаря за надеждното функциониране, експлоатация и поддръжка на мрежата

високо напрежение. Драстичното намаляване на цената на достъп поставя под съмнение възможността от финансово обезпечаване на тези дейности и създава риск от влошено качество на електроенергията, аварии и забавяне на модернизацията на системата за пренос.

Министър Стойнев² заяви, че намаляването на такса пренос ще доведе до рязко увеличаване на износа на електрическа енергия. Това е невъзможно по четири причини:

- търговските договори за износ на електрическа енергия са предварително сключени и не могат да се договарят текущо или в рамките на много кратки срокове;
- липсват конкретни данни за увеличени нужди от електрическа енергия в региона, които да потвърждават предвиждането за увеличен износ;
- капацитета на връзките на електропреносната система с мрежите на съседните държави не позволява удвояване на износа;
- намаляването на оперативните средства на ЕСО допълнително ще затруднят инвестиционната програма за увеличаване на капацитета на тези връзки.

Мрежите за пренос и разпределение на енергия са поставени на все по-големи изпитания, вследствие на сезонните и регионалните колебания, от ефекта на екстремните метеорологични събития³ и от резките колебания на товара. Решението за намаление на нощната тарифа на тока с 10%, което би трябвало да балансира в известна степен потреблението на енергия в рамките на денонощието, ще остане без резултат, защото у нас не са въведени и поддържани гъвкави мрежи, които да преодоляват силните колебания в енергийния сектор със съществен икономически ефект⁴. В Третия национален план за действие по измененията на климата, с цел намалението на парникови емисии е посочено: „енергийна ефективност при транспортиране на енергия и въвеждане на „умни“ мрежи и съоръжения за съхранение на енергия“⁵. Съществува сериозен риск заложената цел от 30% по-ниски загуби при транспортиране, да не бъде постигната, при рязкото намаляване на инвестиции в електроенергийната мрежа, поради решението на ДКЕВР.

4. Рязко намаляване на доверието на инвеститорите и потребителите в страната

Честите промени на цените на електрическата енергия, взети в резултат на политически решения, може да се отрази негативно както на доверието на външните инвеститори в енергийния сектор, както и се отразяват негативно на потребителите в страната. Доклад на Световната банка за оценка на състоянието на енергийния сектор от 2013 г.⁶ посочва, че гражданите в България като цяло нямат доверие в управлението на енергийните компании, секторът има голяма финансова задлъжнялост и има необходимост от засилване на доверието, независимостта и ролята на енергийния регулатор, както и елиминиране на стимулите, водещи до неефикасни инвестиции и извличане на ренти.

Според Международния индекс на рисковете за енергийна сигурност на Института за енергетика на 21-ви век⁷, България има коефициент 1941 за 2010 г. при среден за държавите от ОИСР 988. Това означава, че страната е два пъти по-несигурна от

средното за развития свят, като сходни показатели, от страните без особено големи собствени енергийни източници, имат Беларус (1792) и Северна Корея (1985).

5. *Неизпълнение на програмата за енергийна ефективност.*

Намаляването на цената на електроенергията не стимулира нейното икономично и ефективно оползотворяване. Политически мотивираното и не почиващо на обективно намаляване на производствената цена и цената на енергийните ресурси понижение на цените на електрическата енергия пречи на подобряването на енергийната ефективност на икономиката. По данни на Евростат, българската икономика продължава да бъде с най-голяма енергийна интензивност в ЕС, с потребление от 671 кг. петролен еквивалент за 1000 € от БВП за 2010 г.⁸ Средното ниво на енергийна ефективност за държавите от ЕС е 152 кг. петролен еквивалент за 1000 € от БВП, или близо четири и половина пъти по-малко.

Както бе отбелязано, понижението на цените не може да бъде трайно и неминуемото възстановяване на цената до икономически рационални нива ще бъде шок за ниско енергийно ефективната икономика и домакинства, което ще доведе в близко бъдеще до загуба на конкурентоспособност, благосъстояние, работни места и снижаване на жизнения стандарт.

6. *Неправомерно третиране на участниците на енергийния пазар.*

Цената на тока, продаван от НЕК, се увеличава от 01.01.2014 г. с 5%, с цел да се подпомогне влошената платежоспособност на дружеството вследствие на проектите „Белене“ и „Цанков камък“. По този начин, щетите от взетите политически решения за осъществяване на тези проекти, ще бъдат поети от потребителите. Намаляват се технологичните разходи на ЕРП до 9%, без да се докаже, че има основателни аргументи за това: намаляване на загубите по енергопреносната мрежа, кражбите и аварията. До първото намаление на цената на електрическата енергия на 5-ти март 2013 г., технологичният разход на енергоразпределителните дружества бе 15%, след което той бе последователно намален на 11% и 9%.

От намаляването на таксата за пренос с близо 50% основен печеливш ще бъдат търговците износители на енергия, които имат договори при стари цени за пренос и ще реализират значителни допълнителни печалби от получаващата се разлика между предвидените и реално намалените такси.

От друга страна, икономически необоснованото намаляване на цената на електроенергията води до отлив на потребители на други енергоизточници, преди всичко на природен газ, чиято ефективност на използване като първичен ресурс е в пъти по-висока от тази на електроенергията. Това допълнително увеличава енергоемкостта на страната и същевременно създава финансови проблеми на редица енергийни дружества.

ЧАСТ III ОПИСАНИЕ НА СТРАНИТЕ

1. Министерство на икономиката и енергетиката

Според Закона за енергетиката, Министерството провежда енергийната политика на Република България, под ръководството на Министерския съвет и съгласно приетата

от Народното събрание Енергийна стратегия. Министърът разработва краткосрочните, средносрочните и дългосрочни енергийни баланси; определя и следи по определени показатели стратегическите обекти от национално значение в енергетиката; защитава сигурността на енергийните доставки, определя квоти за задължително изкупуване на енергия от производители, ползващи местни първични източници на гориво; определя задължителните резерви на горива и др. Персоналната отговорност от 21.05.2013 г. носи министър Драгомир Стойнев⁹.

2. ДКЕВР

Държавната комисия за енергийно и водно регулиране е създадена през 1999 г. Съгласно закона за енергетиката, Комисията осъществява регулиране на цените на топлинната и електрическа енергия и природния газ; издава, изменя, допълва, спира, прекратява и отнема лицензи за производство, разпределение, съхранение, търговия на енергия, обществено снабдяване и транзитен пренос на природен газ¹⁰. Комисията определя допустимите размери на технологични разходи на електрическа енергия при производство, пренос и разпределение; определя разполагаемостта и техническите параметри за производство на електрическа енергия; одобрява общите условия на договорите в енергетиката, правилата за достъп до електро- и газопреносната система, провежда конкурси за изграждане на нови енергийни мощности, изработва и следи за спазване на условията за снабдяване на електрическа енергия, издава сертификати за зелена енергия.

ДКЕВР е колегиален орган, състои се от 7 члена, включително председателя¹¹, който от 11.12.2013 г. е Боян Боев¹².

ЧАСТ VI ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЯ ЗА ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА ВИСОКИТЕ НИВА НА РИСК

Източник на риск	Действия за управление на риск
Закон за енергетиката, който определя избора, назначението, изискванията за заемане на длъжност за председателя и членовете на ДКЕВР. (чл. 10, 11, 12, 13)	ЗИД на Закона за енергетиката, който дава приоритет на противодействието на злоупотребите с господстващо положение, променя начина на избор и повишава изискванията за заемане на длъжност председател и член на ДКЕВР. Гарантира независимостта на регулатора от политическа намеса в дейността му.
Модел на ценообразуване в енергетиката.	Изработване на нов модел на ценообразуване, основан на доказана себестойност на разходите за производство и пренос на електрическа енергия.
Промяна на отношенията между участниците и потребителите в електроенергетиката	Ускорено изграждане на национална енергийна борса.
Влошено състояние на преносната мрежа.	Възстановяване на необходимите разходи за поддръжка на енергопреносната мрежа и увеличаване на капацитета за трансграничен пренос.

Източник на риск	Действия за управление на риск
Изооставане в националната програма за повишаване на енергийна ефективност.	Създаване на екшън план и стимули – включително чрез ценовия механизъм – за ускорено подобряване на енергийната ефективност в индустрията и в битовото потребление.

БЕЛЕЖКИ

¹ <http://www.mi.government.bg/library/index/download/lang/bg/fileId/256>

² <http://www.mi.government.bg/bg/news/dragomir-stoinev-tryabva-da-bade-otpushen-iznosat-natok-1209.html?p=eyJwZXJpb2QiOiIwIiwia2V5d29yZHMiOiJcdTA0MWFcdTA0M2JcdTA0NGVcdTA0ND-dcdTA0M2VcdTA0MzJcdTA0MzAgXHUwNDM0XHUwNDQzXHUwNDNjXHUwNDMwIiwib3JkZXIiOiIwIiwiaWVhciI6IjIwMTMiLCJtb250aCI6IjYiLCJwYWdlIjozfQ==>

³ ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/docs/swd_2013_137_en.pdf, стр. 12

⁴ http://energy.gov/sites/prod/files/2013/08/f2/Grid%20Resiliency%20Report_FINAL.pdf

⁵ <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2355>

⁶ http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/05/30/000356161_20130530122419/Rendered/PDF/781130WP0Box370essment00May270final.pdf

⁷ www.energyxxi.org/sites/default/files/InternationalIndex2012.pdf

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/d/d3/Consumption_of_energy_YB2013.xls

⁹ магистър по икономика от Университета Париж 1 Пантеон - Сорбона, Франция и бивш народен представител в 41-то народно събрание. <http://www.mi.government.bg/bg/teams-minister-1/dragomir-stoinev-21.html>

¹⁰ <http://www.dker.bg/pagebg.php?P=370>

¹¹ Закон за енергетиката (чл.11, ал.1)

¹² бивш изпълнителен директор на „Български енергиен холдинг“ ЕАД, директор на дирекция „Финансово-икономическа“ в ТЕЦ „Марица Изток 2“. Боян Боев е магистър по икономика, счетоводство и контрол от ВТУ "Св. Св. Кирил и Методий". <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=5420&g=>