

04.11.2015
СОФИЯ

Особено мнение
по Решение № Ц-35/01.11.2015 г.
от Светла Тодорова, член на КЕВР

Не съм съгласна с решение № Ц-35 от 01.11.2015 г. на КЕВР поради следните съображения:

- 1. Моето мнение е, че по време на ценовия период цените на електрическата енергия трябва да бъдат променяни единствено при съществени изменения на ценови параметри, за които има яснота за посоката и степента, в които ще повлияят върху финансовото състояние на енергийните предприятия към края на периода.** Спазването на този принцип е особено важно в ситуации на значителна несигурност относно реализирането на отделни прогнозни ценови параметри, каквато е ситуацията в енергетиката в България в момента.

Задачата на работната група със заповед на председателя от 20.10.2015 е „да изготви доклад относно извършен анализ на данните и обстоятелствата, установени в хода на откритата процедура за изменение на действащите цени на електрическата енергия, с оглед установяване дали са съществени отклонения между формираните прогнозни годишни приходи на енергийните предприятия и извършените от тях разходи. Въз основа на резултатите от доклада да изготви проект на решение.“ Поставената задача е в съответствие с изложеното по-горе мое мнение, при какви обстоятелства трябва да се променят цените. Анализът е трябвало да покаже необходимостта от изменение на цените, от гледна точка на нейната същественост.

В разгледания на 22.10.2015 г. от комисията доклад работната група не е коментирала задачата, а е отбелязано, че съгласно чл. 31а, ал. 1, т. 3 от ЗЕ комисията има право при необходимост да изменя признатия размер на други ценообразуващи елементи при спазване на принципа за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите и че цените следва да се променят, поради намаляване на цените на производители на електрическа енергия, които ползват природен газ. Считаю, че необходимостта трябва да бъде обусловена от безспорно установени предпоставки за това, а именно съществено отклонение между прогнозни и фактически разходи или приходи, а не механично, поради промяна в някой от ценовите елементи.

Нормативната база предлага несистематичен подход по отношение на промени на цените по време на ценовия период. Това е резултат от редица промени в ЗЕ и Наредбата за регулиране на цените през последните години, които даваха все по-големи (и по-непрозрачни и неотговарящи на добрите регулаторни практики) възможности комисията да променя цените на кратки периоди, при неясни критерии.

В Наредбата за регулиране на цените са предвидени следните възможности:

1. При промяна на цената на природния газ или други променливи разходи (чл. 37, ал. 1). Тази разпоредба се прилага понякога - при установяване на съществени отклонения, основно в разходите на производители, които използват природен газ като гориво. Разпоредбата не е прилагана досега за промени в други цени, поради факта, че отклоненията в разходите на производители водят до несъществени отклонения в разходите на обществения доставчик.
2. При регулиране чрез метода „норма на възвръщаемост“ (чл. 37, ал. 2) - при наличие на обстоятелства, чието настъпване не е могло да бъде предвидено при утвърждаването на цените и води до съществено изменение на утвърдените ценообразуващи елементи и на финансовото състояние на енергийното предприятие. Прилага се по заявление на енергийни предприятия, които декларират

обективно възникнали по-високи от утвърдените разходи. Такива заявления рядко водят до промени в цените, тъй като са в посока тяхното повишаване и пораждат необходимост да бъдат повишени и други цени по веригата. Обикновено по-високи от утвърдените разходи, върху които енергийните предприятия не могат да влияят, остават за тяхна сметка по време на ценовия период и като правило не се компенсират през следващия.

3. *На всеки три месеца комисията може да променя при необходимост (чл. 38, ал. 3):*

- разполагаемостта по чл. 21, ал. 1, т. 21, както и количеството електрическа енергия на обществения доставчик, в съответствие с които производителите и/или общественият доставчик са длъжни да сключват сделки с крайните снабдители, при съобразяване с енергийния баланс с цел осигуряване на максимална защита на интересите на крайните клиенти и при спазване на принципа за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите;

- размерът на технологичните разходи на енергийните предприятия при производство, пренос и разпределение на електрическа енергия, като определя целевите им стойности при спазване на принципа за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите;

- признатия размер на други ценообразуващи елементи при спазване на принципа за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите.

Приложена изолирано, третата възможност позволява на комисията всяко тримесечие да променя всичко, което реши, че е необходимо да се промени. Това бе правено през 2013 и 2014 г. и доведе до много сериозни проблеми в сектора. При такива промени изчисленията се правят за едногодишен период, а не до края на ценовия период, поради сложността и взаимната връзка с други елементи на цените. Това само по себе си прави резултатите от преизчисляването на цените по време на ценовия период достатъчно неточни, а отчитането на разлики между прогнозни и фактически данни в края на периода – практически невъзможно. А практиката би трябвало да е именно такава – разликите да се отчитат в края на периода.

В този смисъл е и чл. 38, ал. 2 от Наредбата, който има отношение към настоящото решение, с което се променя цената за задължения към обществото, а именно – *корекция на цените може да се прави в случай, че действителните приходи на енергийното предприятие осигуряват различен от прогнозния размер приходи за покриване на разходите, свързани със задължения към обществото, като разликата се отразява в признатите необходими приходи на енергийното предприятие за следващ ценови период.* Тази разпоредба не е взета предвид при оценката на необходимостта от промяна на цените.

Считам, че комисията трябва да подхожда особено внимателно при използване на правомощията ѝ по отношение изменението на цени по време на ценовия период по чл. 31а от ЗЕ. Тъй като такива изменения се правят по съкратена процедура, не е възможно отчитане на всички разлики между прогнозни и реални разходи и приходи, които не зависят от енергийното предприятие, и които влияят както върху цените за крайните клиенти, така и върху финансовото състояние на предприятията, а такива разлики винаги има поради прогнозния характер на данните. По тази причина е възможно през годината да има и други отклонения, които действат в противоположна посока, и които смекчават или нулират влиянието на фактори, за които има информация, че

предизвикват отклонения в приходи и разходи в определена посока. Смятам, че настоящият случай е именно такъв, на което ще се спра в т. 2 по-долу.

По време на заседанието за разглеждане на доклада зададох въпрос дали работната група счита отклоненията за съществени. Отговорът бе, че не са съществени, тъй като от намаляването на цената на природния газ разходите на НЕК намаляват с около 40 млн. лв. в годишен аспект, което е под 2% от общите му разходи, но че работната група счита, че трябва да бъде отразено в цената, без да бъдат приведени аргументи за това. Единственото позоваване е правото на комисията да променя цените при необходимост.

В доклада, с който се предлага изменение на цените, промяната е обоснована със следното:

„Измененията в прогнозните разходи на НЕК следва да намерят отражение в цената, по която общественият доставчик продава електрическа енергия на крайните снабдители, и в цената за задължения към обществото, за да не бъде налице отклонение от признатите на НЕК ЕАД разходи в утвърдените на дружеството цени. Това е необходимо с оглед спазване на принципа за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите.“ Следователно, цените следва да се променят поради промяната на един фактор – цената на природния газ, за да не бъде налице отклонение от признатите на НЕК ЕАД разходи в утвърдените на дружеството цени. Не са взети предвид други фактори, които също може да доведат до отклонение от признатите на НЕК ЕАД разходи в утвърдените на дружеството цени, както и в каква посока може да са тези отклонения. Принципът за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите е приложен единствено от гл. т. интересите на клиентите.

2. Извършеният анализ, въз основа на който се изменят действащи цени в сектор електроенергетика, е едностранчив и непълен и ще доведе до увеличаване на дефицита е НЕК. Това действие е в противоречие със заявеното от комисията при приемането на цените от 1 август т.г., а именно, че възприетият от комисията модел на регулиране ще доведе до стабилизиране на състоянието на НЕК и дефицитът няма да се увеличава.

В решението са отчетени единствено намалените разходи на НЕК от цената на природния газ. Не са разглеждани други компоненти на разходите и приходите. На откритото заседание представители на НЕК заявиха, че към 30.09.2015 г. „НЕК“ ЕАД отчита загуба от 311 млн. лв., като загубата от регулирана дейност е в размер на около 400 млн. лв. Загубата само за месец август е в размер на 32 млн. лв., а за месец септември - 37 млн. лв. Общо загубата за 2-та месеца е 69 млн. лв., като част от нея се дължи на 48 млн. лв. непреведени приходи от фонд „Енергийна сигурност на системата“. НЕК настоява да се запазят действащите цени.

Аргументите на комисията, с които приема възражението на НЕК за неоснователно, са че тези средства са дължими, следователно те ще бъдат изплатени на НЕК в близките месеци. Дори и средствата да бяха вече преведени, дружеството отново щеше да е на загуба от над 21 млн. лв. само за първите два месеца от новия ценови период. Ако съпоставим тази загуба (реализирана за два месеца) с очакваното намаление на разходите на НЕК с около 40 млн. лв. (за година), то очевидно и при запазване на цените, НЕК би продължила да трупва дефицит. Това показва, че вероятно в цените от 1 август отново не са отчетени всички фактори, които да доведат до прекратяване натрупването на дефицит в НЕК или има други причини, които породят тези резултати.

Въпросът с възможността НЕК да се разплаща с контрагентите си е критичен за системата. До края на август 2015 г. задължениостта на „НЕК“ ЕАД е към 3,6 млрд. лв., като само към производители на електрическа енергия е около 1,5 млрд. лв. Аргументът на НЕК, че запазването цената на обществения доставчик и на цената за задължения към обществото би подобрило, макар и недостатъчно, паричния поток не е взето предвид, независимо от голямата задължениост на дружеството.

Дори и да приемем, че посочените числа за състоянието на дружеството не са точни, би трябвало комисията да анализира финансовите отчети на НЕК за първите два месеца на новия ценови период, преди да предприеме действия за намаляване на цените, съответно на приходите на дружеството. Това не е направено, като представените от НЕК данни за тенденциите във финансовото му състояние не са коментирани сериозно в решението, като възражението на дружеството не е прието чрез общото реферирание към разпоредбите на чл. 23, чл. 24 и чл. 31 от ЗЕ, касаещи принципите, които трябва да спазва комисията при изпълнение на регулаторните си правомощия. От друга страна такъв анализ обективно не би могло да бъде направен в сроковете по приетата съкратена процедура. Докладът е разгледан 2 дни след приемане на процедурата, което време е достатъчно единствено да бъдат заместени определени числа в ценовия модел.

В заключение ще отбележа, че това, което най-много ме безпокои, е че комисията е на път да превърне тримесечното коригиране на цени в постоянна практика. Такава практика създава непредвидимост в действията на комисията и увеличава регулаторния риск. В допълнение, по този начин комисията може да опорочи всички принципи на регулиране, като одобрява цени в началото на ценовия период (да приемем, че това се прави по всички правила), след което на тримесечни периоди ги изменя в резултат на отделни, изолирано разглеждани фактори. Ако добавим и липсата на възможност решенията по чл. 31а от ЗЕ да бъдат обжалвани, тогава първоначалното решение за ценовия период може да се превърне във формален акт.

Светла Тодорова

