

доц. д-р ВЕСЕЛИНА ГРИГОРОВА
ИНСТИТУТ ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ НА БАН

РЕГУЛИРАНЕ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ НА ЕНЕРГИЙНИЯ ПАЗАР В БЪЛГАРИЯ

REGULATION AND LIBERALISATION OF THE ENERGY MARKET IN BULGARIA

Associate Prof. Dr. VESSELINA GRIGOROVA
ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE – BULGARIAN ACADEMY OF SCIENCES

Abstract: The process of regulation and liberalization of the Bulgarian energy market is considered in the paper. The forms of regulation and the instruments of its impact on the sector development are clearly presented. As well, they are shown the meaning, preconditions, stages and specific features of the Bulgarian energy market liberalization. A lot of recommendations about further energy market policy are given and widely motivated.

Key words: regulation, liberalization, energy efficiency, sustainable development, energy market.

Създаването у нас на пазарни условия, в които да се реализира и потребява генерираната енергия, е с цел ограничаване на нарастването на цените, постигане на по-високо качество и надеждност на енергоснабдяването, по-голяма прозрачност и справедливо разпределение на доходите. Ключова роля за структурните промени и за регулирането на процесите, свързани с енергийния пазар има функционирането на регулаторен орган в съответствие с българските законодателни изисквания и Директивите на Европейския съюз.

Регулирането представлява намеса на изпълнителната власт (на държавно, регионално и местно равнище) в дейността на пазара с цел да се постави в определена рамка поведението на участниците в него. То се изразява в регулиране на пазара, регулиране на конкуренцията и осигуряване на еднакви възможности за действие на участниците на пазара.¹

Регулирането на енергийния отрасъл има значение за създаване на икономически ефективни енергийни дружества,

¹ България е член на Регионалната асоциация на енергийните регулаторни органи (ERRA), в която участват регулаторни комисии от 17 страни: България, Полша, Словакия, Румъния, Унгария, Чехия, Албания, Молдова, Украйна, Естония, Литва, Латвия, Русия, Армения, Грузия, Казахстан и Киргизия.

подходяща законова рамка, пазарни правила и структури, цени на енергията в съответствие с икономическите разходи. Също така то включва стимулиране на инвестициите в определени производства и дейности, сигурност на доставките на енергоносители, опазване на околната среда, контрол за спазване на принципите на конкуренция, въвеждане на стандарти, осигуряване на социална справедливост и пазарна информация, но не и определяне кой какво да произвежда, нито тарифите и цените на енергоносителите и енергийните услуги. Тенденцията в европейските страни е към намаляване степента на регулиране след утвържаване на конкурентен и само регулиращ се енергиен пазар. Регулирането в тях се извършва чрез въведените концесионни и лицензионни режими и чрез цени, тарифи, данъци и такси.

Относно газовия пазар в ЕС, процесът на регулиране се извършва на основата на Директива 2003/55/ЕС и Регламент 1775/2005 г. на Европейския парламент и Съвета на Европа и има за цел пълно отваряне на националните газови пазари един за друг поне до равнищата, заложили в Директивата, чийто основни изисквания са:

- гарантиране на сигурност и ефективност на системите за

газоснабдяване и на конфиденциалност на информацията;

- даване право на достъп на трети страни до газопреносните и газоразпределителните мрежи и избор на вида на достъп до системата, който може да бъде регулиран (въз основа на фиксирани тарифи за ползване на тази система) или договорен (посредством търговски преговори между участниците);

- въвеждане на разделно счетоводство за дейностите по съхраняване, пренос и разпределение на природен газ.

Отварянето на пазара на природен газ в ЕС достигна около 50 %, като обхвана крайни потребители с годишна консумация над 5 млн. куб. м. Директива 2003/55/ЕС позволява на страните членки на ЕС да предоставят достъп до мрежата на газови компании производители на електрическа енергия и големи крайни потребители, както и на газоразпределителни дружества. Предоставянето на право на достъп на краен потребител се определя въз основа на критериите „прагови равнища на потребление“ и „общ дял в отварянето на пазара“.

Формите на регулиране са в зависимост от:

1/ начина на въздействие – пряко и косвено;

2/ начина на регулиране – структурно (например, необходимост от създаване на нови структури и инфраструктури) и ценово – пряко (чрез цени или тарифи) и косвено (чрез данъци и субсидии);

3/ използването на стандарти за дейности като контрола на безопасността и замърсяването и др.

В резултат на дефицита на енергийни суровини и проведените през последните години у нас и в другите централно-източноевропейски страни реформи в ценообразуването на енергоносителите, цените на енергията чувствително се повишиха. Това наложи прилагането на компенсационни механизми, каквито са субсидиите. Чрез тях

държавата може да редуцира цените на енергоносителите за всички потреби телски групи (или за най-бедните), или да въведе субсидирани цени за потребление само до определено негово равнище. Субсидиите биват вътрешни и външни – първите са интегрирани в тарифната структура, така че чрез тях да се подпомагат най-бедните и инвалидизирани потребители, а вторите представяват директна финансова помощ за покриване на част от разходите за енергия на дадена социална група или даване на специални купони за целта.

Все още недостатъчно развитите пазарни отношения у нас налагат регулаторът (Държавната комисиия за енергийно и водно регулиране) периодично да извършва ценови прегледи в подотраслите на енергетиката (електроенергетика, топлоенергетика, природен газ) и да насочва дружествата към намаляване на загубите, оптимизиране на разходите им и въобще – към ефективно енергийно потребление. [Григорова, 2011]

Една от основните функции на регулаторния орган е да поддържа баланса на интересите между енергийните потребители и енергийните компании. Потребителите се нуждаят от качествени енергийни услуги на поносими за тях цени, а производителите на енергия и доставчиците на енергийни услуги се нуждаят от финансови ресурси, които да им гарантират безпрепятствено и устойчиво развитие. Все по-важен става и проблемът за опазване на околната среда, защото енергетиката е основен източник на емисии въглероден двуокис, серни окиси, азотни окиси, нетоксичен прах, диоксини и др. Обикновено топлоелектрическите централи, работещи с въглища, емитират около $\frac{3}{4}$ от националните емисии на серни окиси и близо 60 % на въглероден двуокис. В тази сложна система от връзки и интереси регулаторът трябва да намира разумния компромис при взимането на решения.

Регулаторният орган е автономен при взимане на решения и независим от енергийните институции. На регулаторния орган се прехвърлят специфични правомощия, които имат икономически и институционален характер като лицензиране, регулиране на цени и тарифи, контрол на дейността на дружествата и др. При създаване на реални пазарни условия и конкуренция в енергийния отрасъл, може да се пристъпи към промяна на статута на регулаторния орган като се засили независимостта му от решения с политически характер. Превръщането на регулаторния орган в по-мощна и независима институция може да се осъществи чрез последващо въвеждане на принципите на мандатност, ротация и квотност при избора на членовете му.

Стоката "енергия" съществено се различава от другите стоки, тъй като е много трудно и скъпо да бъде съхранявана. Това прави енергийните компании податливи на злоупотреби и корупция, поради което е необходимо надзорът върху енергийните компании от регулаторната агенция да бъде засилен. В повечето страни от ЕС има специални енергийни органи, които осъществяват регулаторните функции, вкл. и регулаторния надзор. У нас такъв орган е Държавната комисия за енергийно и водно регулиране.

Регулирането на преноса и разпределението например на природния газ в европейските страни се извършва чрез въведените концесионни и/или лицензионни режими и чрез регулиране на цени, тарифи, данъци, такси и др. Концесията или лицензията предоставят на газоразпределителните дружества право да разпределят газ в определен район и да продават в него. [World Energy Outlook, 2010]

При лицензионния режим компаниите, които продават газ трябва да имат лицензия за доставка на газ, както и за пренос на газ до мястото на доставка. Лицензията не предоставя изключителни права за даден регион, но задължава да

се доставя газ на всички потребители в рамките на определено разстояние от основния газопровод. Концесионният режим предоставя изключителното право на концесионерите да продават газ и задължението да извършват доставки на газ при определени условия. Съществува и смесена система за регулиране на преноса и разпределението на природен газ - чрез лицензия и концесия.

Освен чрез различни режими, регулирането на газовия пазар се извършва и чрез различни икономически инструменти като:

1) цени – цената на газа се определя на базата на пазарната му стойност в сравнение с други горива или чрез разходноориентирани методи;

2) субсидии – регулирането чрез тях може да повиши крайната цена на природния газ, да повлияе на конкуренцията между горивата, да насърчи участниците на пазара и др.;

3) данъци – регулирането се извършва чрез механизма на преките и косвените данъци. Първите се добавят директно към цените, както данъка върху добавената стойност, а вторите се "прехвърлят" индиректно върху потребителите, както другите производствени разходи.

Регулирането се осъществява и чрез освобождаване на някои енергоносители от данъци – например, производството на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници е необлагаемо. Прилагат се на практика и различни схеми за субсидиране на този вид производство. Следователно при регулирането чрез данъчното облагане се въздейства за формиране на структурата на потребителското търсене на енергоносители, а също и за приоритетно насочване на инвестициите в енергоефективни технологии. [Григорова, 2009, с. 74-75]

С приемането от Европейската комисия и публикуването на Третия пакет законодателни предложения в енергетиката и с предизвиканите промени в отра-

съла започна прилагането на нов подход за регулиране на енергийните пазари в страните членки на ЕС, а именно независим общ национален регулатор следи развитието на енергийния пазар и предотвратява евентуални дискриминационни действия между операторите на него. Предложенията в Третия пакет са:

- разделяне на собствеността – собствеността и стопанисването на мрежите се изисква да бъдат отделни, а оттук - разделяне на производството и търговията от преносните мрежи;

- съществуване на независим

Системен оператор, което означава вертикално интегрираните предприятия да запазят собствеността върху мрежата, но при условие, че активите в действителност се стопанисват от предприятие или орган, които са напълно независими от първите;

- улесняване на трансграничната търговия с енергия;

- по-голяма прозрачност на пазара;

- потребителите да се ползват от новосъздадената “Харта на енергийния потребител”, която започна да действа от 2008 г. и включва мерки за справяне с недостига на гориво, информация за потребителите при избора им на доставчик, защита на гражданите от нелоялни практики на продажба на енергия, защото от 1.07.2007 г. гражданите в ЕС имат право да избират своя доставчик.

Преструктурирането в контекста на либерализацията на енергийния пазар трябва да насочва към повишаване на конкурентоспособността на българската енергетика както на регионалния балкански, така и на интегрирания европейски енергиен пазар. В условията на либерализация на пазара държавната намеса се свежда не само до защита на обществен интерес и интереса на потребителите, но и до създаване на условия за развитие на търговската дейност на отрасъла, а инвестициите в него се определят от очакваното енергийно потребление в страната.

Институционалните и структурни реформи в енергетиката в страните от ЕС са насочени не само към либерализация на отрасъла (т.е. разширяване и постепенно отваряне на пазара за все повече консуматори и за свободно движение на енергия), но и към нарастване на конкуренцията с цел повишаване на енергийната ефективност и качеството на енергийните услуги. Реформите в отрасъла са в насока: финансово преструктуриране (поддържане на финансово стабилни търговски дружества); институционални структурни промени (например, създаването на Българския енергиен холдинг); законови промени и приватизация на дружествата с цел привличане на инвестиции и модернизация на енергийния мениджмънт; търговско реструктуриране (отваряне на вътрешния и външния енергиен пазар за диверсификация на източниците и доставчиците на енергоносители и за конкуренция).

Характерните особености на българския електроенергиен пазар са следните. Има два успоредно работещи сегмента: пазар с регулирани цени и пазар със свободно договорени цени като делът на последния е в процес на нарастване до пълното либерализиране на електроенергийния пазар, който в изпълнение на Европейската директива за пълна либерализация от 01.07.2007 г. е отворен за всички потребители. Нормативната база за отваряне на пазара за всички участници в него е определена чрез изменение и допълнение на Закона за енергетиката. Право на достъп до електропреносната и електроразпределителната мрежа имат: производители на електроенергия, обществените доставчици на електроенергия, крайните снабдители на електроенергия, всички потребители и търговци на електроенергия. Сделки могат да се сключват по свободно договорени цени между участниците на пазара, по регулирани от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране цени и на организиран пазар на електроенергия (енергийната

борса). Съгласно изискванията на Директива 2003/54/ЕС, дейностите по производство, пренос, разпределение и търговия с електроенергия са разделени.

Основните предпоставки за функциониране на конкурентен енергиен пазар са: свободен избор от потребителите на доставчик; безпрепятствен и равнопоставен достъп на всички участници до мрежата за пренос на енергия; създаване на електроенергийна борса и на адекватни корпоративни структури.

Процесът на либерализация на енергийния пазар отначало показва сравнително бързо развитие, но след това настъпи известно задържане по отношение на обемите електроенергия, търгувани на свободния пазар. Причините се състоят в:

- спирането на 1-4 блок на АЕЦ „Козлодуй“, при което излишъкът от генериращи мощности у нас намаля;

- изискванията на ЕС да има „защитени потребители“ (а те са битови потребители и фирми с персонал до 50 души и оборот до 10 млн. евро). Поради фирмената тайна обаче липсва информация колко е оборотът на предприятията;

- поскъпването на горивата на световните пазари;

- задължителното изкупуване на скъпата електроенергия от възобновяемите източници;

- скокът на свободния пазар на цените на енергията;

- условието регулаторната комисия „да балансира“ между битови потребители, електроразпределителни дружества, производители, търговци и т.н.

Резултатите от действието на тези причини са следните.

1) Електроенергията и природният газ станаха стока с не съвсем прогнозируема цена, а развитието на икономиката и особено на индустрията има нужда от прогнозируема цена на тези енергоносители поне в рамките на една година.

2) Много от участниците в либерализацията на зар се върнаха сред „защитените потребители“ и на свободния пазар остана почти само АЕЦ „Козлодуй“.

3) Някои търговците купуват електроенергия от производителите и често я реализират извън страната на много по-високи цени.

4) Немалко средства се влагат приоритетно за намаляване на вредните емисии от енергетиката.

5) Преносната мрежа, която е остаряла инфраструктура също създава големи проблеми и се нуждае от модернизация.

6) Необходима е активно функционираща енергийна борса, която ще спомогне за определяне на пазарна цена на енергията.

7) Страните от Юго-източна Европа се нуждаят от големи количества енергия, за да достигнат по-висок икономически растеж, ето защо приоритетни за тях са инвестициите в производство на енергия, в мрежова инфраструктура и др.

Относно газовия пазар, целта е постепенното му отваряне в съответствие с европейските директиви и създаване и разширяване на пазара на природен газ с ниско налягане. Факторите, които въздействат върху либерализацията на газовия пазар са нарастващото търсене на природен газ, увеличаването на вноса му, засилването на взаимозависимостта между електроенергийния и този пазар и др.

Както се подчерта, съгласно т.нар. либерализационен енергиен пакет на ЕС се предоставя право на свободен избор на доставчик (на електроенергия или природен газ) от всички потребители и свободен достъп на всички доставчици до мрежите. Налице са обаче пречки за достъпа на нови пазарни участници на енергийните пазари, липсват достатъчно възможности за избора на енергиен доставчик от страна на енергийните потребители и др. За преодоляване на тези затруднения

Третият пакет предложения пред вижда изменения и допълнения, насочени към засилени мерки за независимост на мрежовите оператори (т.е. тяхното юридическо и организационно отделяне), които да стимулират нарастването на инвестициите в мрежите и навлизането на повече участници на пазара.

На практика либерализацията на енергийния пазар преминава през следните етапи:

- одобряване на Енергийната стратегия на България от Народното събрание;

- приемане на Закона за енергетиката, с който бе въведен нов пазарен модел на регулиран достъп на трета страна до електрическите мрежи, заменящ модела “единствен купувач”;

- Директива 2003/54/ЕС от 26.06.2003 г. (за общите правила на вътрешния пазар на енергия), която регламентира крайните срокове за пълно отваряне на пазара за промишлените и за битовите потребители, независимостта на мрежовите оператори и отделянето им от останалите дейности в енергетиката (производство и доставка) чрез нови и административни разпоредби, постоянното наблюдение на пазара от страна на енергийните регулатори и др.

- Директива 2009/72/ЕС и 2009/73/ЕС, които регламентират изисванията и общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и природен газ в страните членки на ЕС;

- приемане на нови правила от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране за работа на пазара на електроенергия и организация на дейността на енергетиката, а именно за условията и реда за достъп до електропреносната мрежа и електроразпределителните мрежи, за управление на електроенергийната система, за управление на електро-разпределителните мрежи, за търговия с електроенергия и др. [Начев, 2008]

Следователно, либерализирането на енергийния пазар у нас, започнало от средата на 2007 г., се характеризира с

отпадането на ценовата регулация за потребители, присъединени към мрежа та високо напрежение и със съвместното функциониране на регулирания и на свободния пазар. [Ангелова, 2008] Всеки участник на енергийния пазар трябва да направи проучване на него и да формира своята пазарна стратегия, ценова политика и др. За да се установи баланс между търсенето и предлагането на енергия е необходимо активното функциониране на енергийна борса.

Съществено значение за безпрепятственото протичане на процеса на реструктуриране и либерализация на енергийните пазари има силната лидерска позиция на енергийния регулатор и сътрудничеството му с всички участници на пазара. При ценообразуването на електроенергията освен икономическите показатели се отчитат и редица социални и политически фактори. Все още неадекватната ценова рамка на регулирания пазарен сегмент затруднява и забавя развитието на свободния пазар. Ето защо са необходими промени в Закона за енергетиката, в смисъл промяна на критериите за определяне (“отсяване”) на “защитените” потребители и възможност крайните снабдители да купуват енергия по свободно договорени цени както от обществения доставчик, така и от търговците и производителите. Освен това въвежданите методи за регулиране и тарифни системи са на начален етап.

Във връзка с Третия либерализационен пакет у нас трябваше да се изготвят четири наредби. Най-трудната от тях е тази за лицензирането на дейностите в енергетиката, т.е. за регламентирането на реда и условията за сертифицирането на операторите. Другите три се отнасят за цените на електроенергията, цените на природния газ и за правилата за достъп до енергийните мрежи. Нашата страна закъсня с изготвянето на тези Наредби, в резултат на което Европейската комисия предупреди, че ще започне наказателна процедура срещу България. Много вероятно е обаче да не

се стигне да такава мярка, защото някои основни енергийни дружества като „ЧЕЗ Разпределение България“, „ЕВН България Разпределение“ и други вече предс тавиха пред Държавната комисия за енергийно и водно регулиране общи условия за достъп на производителите на електроенергия от възобновяеми енергийни източници до електроразпределителната мрежа.

С либерализацията на пазара на електроенергия и природен газ се очаква да се постигне съществено увеличаване на инвестициите в енергетиката и на средствата от фондовете на ЕС, а също така:

1) провеждане на политика за диверсификация на доставчиците, за да се преодолее проблемът на енергийна зависимост на европейските страни, в т.ч. на България от един доставчик;

2) засилване на конкуренцията между доставчиците на енергия и в резултат на това появата на нововъведения като възможност за договаряне и фактуриране на енергийните услуги, подобряване качеството на обслужване на потребителите на енергия чрез масово въвеждане на денонощно работещи Call Centers на съответните доставчици и др.;

3) изпълнение на целите на Лисабонската стратегия за повишаване на конкурентоспособността на страните от ЕС, за по-висок икономически растеж и осигуряване на по-голяма трудова

заетост, които са цели и на Енергийната стратегия на България.

И така, европейската общност е насочена много активно към енергоспестяване (респ. повишаване на енергийната ефективност) и към достигане стандартите на ЕС за околната среда. В този контекст у нас е необходимо:

- данъчно стимулиране при изпълването на енергоикономисващи технологии и възобновяеми енергийни източници (ефективното потребление на енергията е един от източниците на по-висок и устойчив икономически растеж);

- преразглеждане на нормите за допустими емисии и на стандартите за качество на околната среда и привеждане им в съответствие с европейските нива;

- освобождаване от данък добавена стойност и митнически сборове на вноса на машини и оборудване за енергетиката със специално предназначение;

- възприемане на най-добрите практики в разглеждания контекст в ЕС;

- признаване на големите предприятия-екозамърсители като разход (за целите на данъчното облагане) на средствата, инвестирани в програми за постигане на съответствие с нормативните изисквания по опазване на околната среда.

Използвана литература:

1. Ангелова, Й. Проблеми на либерализацията на електроенергийния пазар в България, С., ИК Белопринт (монография), 2008.
2. Григорова, В. Структурни промени и инвестиции в енергетиката на България, С., Авангард Прима (монография), 2009, с. 287.
3. Григорова, В. Ефективно енергийно потребление – анализ по отрасли и страни, С., Авангард Прима (монография), 2011, с. 220.
4. Начев, Ст. Либерализация на българския електроенергиен пазар, сп. Ютилитис, 2008, кн. 8, с. 38-41.
5. World Energy Outlook. International Energy Agency, 2010.