РЕГУЛАТОРНИЯТ МОДЕЛ НА УПРАВЛЕНИЕ НА ЕНЕРГИЙНИТЕ УСЛУГИ В БЪЛГАРИЯ: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ

Любимка Андреева

Резюме

Услугите от общ интерес и по-специално енергийните услуги са непосредствено свързани с всекидневните потребности на гражданите и поради това представляват съществен проблем за публичното управление, което е изложено на огромен натиск както от страна на потребителите, така и от страна на частните интереси в сектора. В европейски контекст натискът върху публичното управление на държавно равнище се засилва и поради необходимостта от включването в общия пазар на услуги и въвеждането на европейския модел за регулирането им. От тази гледна точка настоящата студия има за цел да представи регулаторния модел на управление на енергийните услуги в България в контекста на общоевропейския регулаторен модел. Студията е фокусирана върху изясняване на същността на т. нар. регулаторна държава в ЕС и на ефекта от нея по отношение на регулацията на електроенергийния пазар в България. Направени са и някои препоръки за подобряване.

Ключови думи: регулация, регулаторни органи, европейски регулаторен модел, електроенергиен пазар, либерализация

THE REGULATORY MODEL OF GOVERNANCE ELECTRICITY SERVICES IN BULGARIA: CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Lyubimka Andreeva

Abstract

Services of general interest (SGI) and in particular energy services are directly related to the daily needs of citizens and therefore represent a major problem for public management, which is exposed to immense pressure from both the consumers and by private interests in the sector. In the European context the pressure on public governance at the state level is increasing and the need for inclusion in the common market of services and the introduction of the European model for their regulation. From this perspective, this article aims to present the regulatory model of governance energy services in Bulgaria in the context of European regulatory model. The article is focused on clarifying the nature of the regulatory state in the EU and of its effect in terms of regulation of the electricity market in Bulgaria. There have been some recommendations for improvement the regulatory model in Bulgaria.

Key words: regulation, regulatory authorities, European regulatory model, electricity market, liberalization

Въведение

През последните двадесет години на миналия век класическият йерархичен модел на публично управление при доставката на услуги, основаващ се на правителствен контрол се заменя от нов модел на управление – *регулаторната държава*[1]. Целта му е в условията на пазарна конкуренция да защити и гарантира основните права на потребителите. В случая „услугите от общ интерес“, в това число и енергийните услуги са конкретизирани до задължението на обществените власти да ги предоставят при определено количество, качество и цена, т.е. акцентът е поставен върху т.нар. функционална концепция, в рамките на която определящо значение има осигуряването на минималните човешки потребности в условията на либерализиран пазар. Тази концепция е в основата на европейското разбиране за изграждане на общ вътрешен пазар на услуги и има основополагащо значение за възприемането на модела на регулаторната държава в отделните страни и сектори. Появата на новия общоевропейски регулаторен модел на управление на услугите от общ икономически интерес има съществено значение за разбиране на подхода и ефектите от управлението на енергийните услуги, като в отделните страни на ЕС, така също и в България. За целите на настоящата работа вниманието ще бъде съсредоточено върху управлението на електроенергийния пазар в България в намиране на отговор на въпроса „доколко регулацията на енергийния пазар в България съответства на европейския модел?“. Изследването представлява анализ на случай *(case study)*. На основата на емпиричното изследване са изведени основните слабости на модела на регулиране на енергийните услуги в България и са направени препоръки за преодоляването им.

Регулаторният модел на управление на енергийните услуги в ЕС. Произход на дебата

През 80-те години на миналия век се наблюдава структурна промяна по отношение доставката на услугите от общ интерес, в това число и на енергийните услуги. Основният принцип, на който лежи тази промяна, е Договорът за ЕО и реализацията му в страните-членки. Изпълнението на основните свободи на договора предполага дерегулация в области, които до тогава са освободени от правилата на конкуренцията. Класическото публично предприятие все повече започва да отстъпва място на смесените предприятия – тези с различна собственост, и дори на чисто частните предприятия, които са насърчавани да предоставят услуги от общ интерес. „Ако различните организационни форми при доставката на услуги, пише Хелмут Кокс (Helmut Cox), са сведени до обща скала, в основата на която са както традиционните публични предприятия, така и частните оператори, то от това следва, че предоставянето на услуги от общ интерес трябва да се намира някъде между тези крайни точки, изместено в посока на регулираните частни предприятия“[2] . *Промяната в начина на предоставяне на публичните услуги от типично публичните държавни предприятия към частните оператори при предприемане на подход на регулация – това всъщност е новата парадигма в промяната на публичното управление на услугите през XXI век.* Причините за тази промяна са многобройни и частично се припокриват една с друга. Те могат да бъдат изведени от произхода на дебата

[1] С този термин авторите описват ролята на държавата при предоставяне на услуги на населението през XXI век, основана на регулацията. Това понятие е продукт от изследванията на редица западноевропейски автори, сред които с най-голям принос е Жан Доменико Мажоне. С термина регулаторна държава авторите поставят акцент върху регулирането за сметка на другите инструменти в процеса на политиките и управлението.

[2] Cox, Helmut. „The provision of public services by regulation in the general interest or by public ownership“? *Annals of Public and Cooperative Economic,* 70:2 1999 pp. 161-177, p. 163.

- за ползите и вредите от управлението, базирано или само на публичната интервенция, или само на частната такава. От тази гледна точка развитието на модела на управление основан на регулацията преминава през няколко теоретични обяснения, известни в литературата като ***нормативна*** и ***положителна*** теория на регулирането.

До началото на 60-те години на миналия век пазарните неуспехи се смятат за основния мотивиращ фактор за появата на ***нормативната*** регулаторната интервенция. Тя изследва каква би трябвало да е икономиката не само от икономическа, но и от общосоциална гледна точка – политическа, правна, етическа, морална и т. н. Очаква се нормативната (законова) регулация да намали неефективността, произтичаща от пазарните провали. В икономическите среди през този период се твърди, че пазарните неуспехи могат да произтичат от множество фактори: *„монополна власт, притежавана от големи корпорации, отрицателни външни фактори, информационни неуспехи и неадекватно предоставяне на обществени блага“.*[3], което налага необходимостта от въвеждането на специални правила – регулация. Подходът пазарните провали да се компенсират чрез регулаторна намеса обаче се превръща в обект на много критики от привържениците на саморегулацията. Причината е, че според тях съществува поразителната прилика между дефектите на регулирането на публичната собственост и нормативното регулиране. В случая на регулирането на публичната собственост в литературата са установени следните неуспехи: „*зависимост на публичните мениджъри от политиците и синдикатите; антиконкурентно поведение чрез държавни монополи; неясни и противоречиви цели, идващи от мениджърите в публичния сектор; лоша координация между различните държавни предприятия; неефективен или никакъв контрол върху публичните предприятия от страна на парламента и съдебните органи”*[4]. Основните дефекти на нормативно регулиране изглеждат поразително аналогични: „*зависимост на регулаторите от регулираните дружества; антиконкурентно регулиране; неясни цели; лоша координация между различните регулаторни органи; недостатъчна политическа отчетност на независимите регулаторни агенции“*[5]. Ето защо, като антипод на нормативната теория, ***положителна теория на регулирането*****,** която се появява през 70-те години, счита че регулирането не трябва да се основава на повишаване на икономическата ефективност чрез корекция на пазарните провали, а на ефективното преразпределение на богатството в обществото. Тя изучава реалната икономика, такава каквато е, и как тя в действителност функционира. Джордж Стиглър (1971), който популяризира положителната или наричана още икономическата теория на регулирането, се опитва да представи теоретичната основа на идеите за това, че регулаторните агенции са зависими от производителите (регулираните дружества). Той твърди, че политическите актьори, в стремежа си да бъдат преизбирани, са склонни да удовлетворяват интересите на определени, привилегировани гласоподаватели, т.е. да взимат определени регулаторни решения в полза на определени производители. Според него, поради трудностите пред организирането на колективните действия – дадени бизнес групи получават предимство пред други. Така регулаторните политики се превръщат в политико-икономически обмен между користни политици и организирани бизнес интереси. Пелдзман (Peltzman, 1976) доразвива политико-икономическия модел на Стиглър. Според него, колкото по - дълго някои потребители са в състояние да делегират гласа си за определен политически представители, толкова повече защитата на производителите няма да бъде водеща в политическите стратегии. Политическите актьори, действащи от името на избирателите, ще разпределят икономическите ползи през производствените и потребителски групи, така че общата политическа програма да бъде максимизирана.

[3] Majone, Jandomeniko. 1996.
[4] Sadık, Unay. „The Rise of the Regulatory State in Europe“. *Turkish Journal of Politics* Vol. 2 No.1, 2011, p. 27.
[5] Пак там, p. 27.

Гари Бекър (1983 г.) усъвършенства теорията на икономическото (положително) регулиране, като представя концепцията за „инертната загуба“ – мярка за неефективността на преразпределението, отнасяща се до разликата между печалбата на победителите и загубата на победените от прилагането на регулацията. Бекър установява интересна връзка между икономическата и нормативната теория на регулирането, като твърди, че *регулацията е необходимо обоснована от гледна точка на ефективността, тъй като нито печелившите, нито губещите, според концепцията за инертната загуба, са ирационални.* Ето защо и положителната и нормативната теории на регулирането следва да се разглеждат по-скоро като допълващи се, отколкото като взаимоизключващи се теории. В същото време, макар и да представят определени критични прозрения, нито положителната, нито нормативната теория са в състояние да обяснят сложната динамика на регулаторния процес – причината, поради която регулаторните органи се развиват и работят. Това обяснение е предложено от институционалната теория на регулирането.

Институционалната теория на регулирането разглежда въпроса за ролята на институциите в процеса на осъществяване на контрол над частните оператори при производството и предлагане на услуги на населението. По-голямата част от работата на институционалната теория е посветена на това да изследва “политическите и бюрократичните мрежи, чрез които се превеждат целите на публичната политика”[6]. Основният компонент на теорията се отнася до изследването на делегирането на власт на „*регулаторите“*[7]. Анализаторите на институционалната теория поддържат предположението, че регулаторните органи биха могли да бъдат пълноценни само чрез комбинация на ефективни инструменти за контрол като: „пълноценна изпълнителна власт; строги процедурни изисквания; професионални стандарти; публично участие и съдебен контрол. Когато такава сложна система функционира правилно, нито един орган няма да може да контролира самостоятелно регулаторните агенции, и така със сигурност агенциите ще бъдат поставени под обществения контрол“.[8] Това означава, че институционалната теория на регулирането продължава да се развива в търсене на отговор на въпроса как да се постигне ефективност от дейността на регулаторните органи в условията на политическа и корпоративна зависимост.

Положителната и нормативната теория на регулирането, както и тази за институционалното регулиране, следва да се разглеждат по-скоро като допълващи се, отколкото като изключващи се теории. Причината за това е, че всяка една от тях представя научно знание, което има съществен принос за обогатяване и разбиране на съвременния процес на регулация. Този процес на регулация обаче няма как да бъде разбран, ако не дефинираме няколко основни понятия - *„регулиране“, „регулаторна държава“* и *„регулаторни органи“.*

Понятието „регулиране“

Понятието *„регулиране“* е „доста неясно понятие, което се използва в широк и тесен смисъл. Има три основни значения на понятието. На първо място, в най-тесния смисъл на думата, регулиране означава формулиране на системи от разпоредителни правила и изграждане на автономни публични органи или други механизми за мониторинг, проучване и осигуряване на изпълнението на тези правила. Според Селзник (1985) регулирането представлява постоянен и фокусиран контрол на публичен субект

[6] Moe, T. 1987. “Interests, institutions and positive theory: The politics of the NCRB“, *Studies in American Political Development*, 2, pp. 236-99.

[7] Специално създадени агенции или комисии, с цел упражняване на контрол над определени дейности. Наричат се още регулаторни органи.

[8] Мое, Пак там.

върху дейности, които се приемат като значими за общността. Създаването на автономни регулаторни органи, появило се в резултат на разгръщането на движението за реформа в регулирането, изразява именно това най-тясно значение на понятието.

Второ, понятието „регулиране" може да бъде дефинирано по-широко – като всякакъв тип държавна намеса в икономиката или частния сектор, предназначена да ги насочва с цел постигане на определени публични цели. Това разбиране отива отвъд разработването на правила и включва въпроси като данъци, субсидии и публична собственост. В този смисъл регулирането е едно от най-всеобхватните понятия в публичното управление. На трето, най-обобщено ниво, под „регулиране" се разбира всеки социален контрол, включително чрез нецеленасочени и недържавни механизми и действия"[9].

В съвременните изследвания подходът на регулация се свързва с разбирането за изработване на правила и стандарти, мониторинг и оценка, както и с възможността за налагане на санкции и стимули. От тази гледна точка регулацията като модел на управление си служи с ***независими органи***, които да съблюдават и прилагат посочените по-горе три функции – изработване на правила, мониторинг и оценка, налагане на стимули и санкции. Независимите органи се разглеждат като инструмент на регулаторната политика и причината за тяхната поява е необходимостта да се защити обществения интерес. *„Една от най-специфичните черти на регулацията е, че тя представлява форма на външен контрол над формалните организации"*[10]. Сред основните причини за тази специфика в разбирането на регулацията са процесите на либерализация и приватизация, които водят до появата на нови форми на организация при доставката на публични услуги, и което в крайна сметка предизвика появата на новия подход на управление – регулацията и нейният основен инструмент - регулаторните органи. „Обикновено, когато се говори за регулация се има предвид регулация от страна на държавата, но през последните години се засилва вниманието към *саморегулацията* в рамките на публичното управление, извършвана от редица публични структури; те установяват стандарти и прилагат различни форми на управление на изпълнението, включително одит на работата на правителствените институции. Регулацията в рамките на публичното управление обхваща начините, по които определени структури и длъжностни лица извършват надзор над дейността на други административни структури и служители".[11] Целта е недопускането на господстващо положение на теорията за икономическата печалба над интереса на потребителите.

Понятието „регулаторна държава"

„Идеята, че съвременното публично управление може да бъде характеризирано като „епохата на регулаторната държава" има много привърженици в социалните науки. Традиционният модел на напълно суверенната национална държава с характерните за нея налагани отгоре политики, значителна публична собственост и намеса в икономиката, има своите привлекателни страни, най-вече заради предимствата при съгласуване или примиряване на широк кръг различни цели в мултифункционалното държавно управление. Мисията на **„регулаторната държава"** е много по-тясно дефинирана, а именно **– да допринася за ефикасността на икономиката, да защитава конкуренцията и да защитава потребителите и техните права.** По този начин значителна част от приоритетите на традиционния публичен модел остават на заден план. Регулаторната държава „поставя" определен акцент върху регулирането за сметка на другите

[9] Маринов, Ал. Лекционен курс „Административно развитие и реформи", Лекция пета – Независимите регулаторни органи като инструмент на административните реформи, София, 2012, с.3.
[10] Маринов, Пак там.
[11] Маринов, Пак там, с. 5.

инструменти в процеса на политиките. Тя е по-скоро държава, която формулира правила, отколкото държава, която събира данъци и харчи бюджети. Регулирането на пазарите има приоритет пред преразпределението на доходите, а прехвърлянето на редица дейности към частния сектор е типична нейна характеристика. Една от основните промени е прехвърлянето на важни правомощия относно политиките към независими, изградени на меритократичен принцип, разполагащи със специфична („техническа") експертиза органи, на които е гарантирана висока степен на защитеност от пряка политическа намеса. Макар и на „една ръка разстояние" от прякото участие в управлението на икономиката, държавата запазва ясно дефинирана регулаторна роля. За разлика от традиционния модел на социалната държава, при който е налице интегриране на функциите по разработване, регулиране и прилагане на политиките, регулаторната държава отделя регулаторните функции от прилагането на политиките и утвърждава типичното за процеса на *агенцификация*[12] разделяне на разработването от прилагането на политиките. Специален акцент се поставя върху организациите (администрациите) с едно - единствено, тясно дефинирано предназначение и на мониторинга на изпълнението от независими органи. В същото време, трябва да се има предвид, че независимо от общите черти, понятието „регулаторна държава" няма еднозначно съдържание – често срещани термини като „американска регулаторна държава", „европейска регулаторна държава" и „британска регулаторна държава" отразяват някои съществени нюанси".[13] Например, американската регулаторна държава, както тя се нарича от Мажоне, се отличава с широки правомощия от страна на независимите агенции, докато европейската, макар и да предоставя правомощия на регулаторните органи, все пак остава по - контролирана, по-ограничена, бидейки обвързана с голям спектър от национални, териториални, културни и др. щрихи на отделната държава. Освен това, европейските договорености изискват специфичен начин на управление, което предопределя и разликите в двата регулаторни модела.

Понятието „регулаторни органи"

Понятието „регулаторни органи" е сравнително ново понятие. То се появява през 80-те години на миналия век в ЕС и е продукт от появата на модела на регулаторната държава. Свързва се с организационния аспект на промените в регулацията. „За разлика от по-ранния интегриран модел, при който регулацията е просто една от многото задачи или вторичен продукт от други взаимовръзки, новият модел предвижда създаване на структури, специализирани в регулацията и мониторинга на процесите, за които са осигурени целеви ресурси. В същото време, има различни типове такива структури според това, дали осъществяват специализираните си функции само в един сектор или се занимават с някакви междусекторни отношения."[14].

„Регулацията може да се осъществява от различни органи и институции – парламент, министри, съдилища, органи на местната власт, организации от частния и неправителствения сектор, международни организации. Не всеки държавен орган е регулаторен орган; някои организации (администрации) имат предимно мениджърски, оперативно-разпоредителни функции, други предоставят публични услуги, трети са отговорни за предоставянето на съвети по политиките. На практика, повечето от държавните структури в повечето страни имат многофункционален профил. Автономните регулаторни органи, както и агенциите, попадат в една обща категория (независимо от различията в зависимост от националните култури, правните и политическите системи),

[12] Агенцификация е термин, който се употребява, за обозначаване на процеса на прехвърляне на държавните задължения по отношение на обществените услуги към специализирани институции – агенции и/или комисии.

[13] Маринов, Пак там, с. 6-7.

[14] Маринов, Пак там, с. 7-9.

дефинирана като: структурно обособена организация, формално независима от министерствата, осъществяваща публични задачи на национално равнище, с персонал от държавни служители, финансирана главно от държавния бюджет и функционираща на базата на нормите на публичното право“[15]. Регулаторните органи са „специфични органи, чиито основни задачи са: „да контролират властта и влиянието на пазарните субекти, да гарантират честна конкуренция, да защитават потребителите и гражданите и да насочват и прилагат регулациите на политиките. Една от особеностите им е, че те често представляват някакъв конституционен „хибрид”, т.е. интегрират едновременно задължителни властови правомощия и консултативни механизми на базата на партньорско участие на заинтересованите страни. Те осъществяват регулацията, като прилагат делегирани на тях правомощия и отговорности, както и предоставени за целта ресурси. Специфичното е, че членовете на тези органи не са нито пряко избрани от гражданите, нито пряко отговорни пред изборните политически представители. По правило регулаторните органи имат по-висока степен на автономност в сравнение с типичните изпълнителни агенции“.[16]

На европейско равнище появата на регулаторния модел на управление на енергийните услуги и на независимите регулаторните органи, като инструмент на модела е резултат от процесите на дерегулация, приватизация и либерализация от края на миналия век, които водят до прехвърляне на публичните функции върху частни организации, а това на свой ред води до необходимостта от регулация и регулаторни органи. Дерегулацията е процес на освобождаване на пазара за конкуренция и ограничаване ролята на държавата в регулирането на обществените отношения. От тази гледна точка дерегулираните сектори в икономиката се свързват с произвеждането и предлагането на стоки и услуги в условията на конкуренция. От друга страна обаче, стои очакването за предоставяне на стоки и услуги от общ интерес, което не винаги може да се осъществи от частните фирми поради обективни причини. Поради тази причина европейските директиви, заедно с националните законодателства, формират регулаторната рамка, която има за цел да осигури *едновременно отварянето на пазара, но и да осигури гаранция за доставката на стоки и услуги от обществен интерес.* Законодателят (ЕС) изхожда от предпоставката, че дори да е налице свободно функционираща пазарна икономика, това съвсем не е достатъчно да се постигне общественото благосъстояние. Поради това съвременното публично управление разглежда политиката в тази област като съчетание на частната инициатива и конкуренция с регулациите. Централната концепция в този случай е разбирането за универсалността на услугите – да се осигури минимално предоставяне на услуги при определено количество, качество и цена. Тук следва да отбележим, че предоставянето на универсални услуги не е политически произвол, или пък резултат от частните интереси на определена група хора, а е нормативно условие в резултат на рационални обсъждания и решения за постигане на определено ниво на благосъстоянието. В този случай законодателят приема, че предоставянето на основен набор от услуги обикновено не е задължително да се гарантира от конкуренцията. Това означава, че Европейското разбиране за универсалността на услугите съчетава дерегулацията с регулацията. Следователно регулацията и дерегулацията не са взаимно изключващи се процеси. Регулацията е инструмент на европейската политика, който цели контролираното освобождаване на пазара с акцент върху правата на потребителите. Важен фактор в разпространението на европейския регулаторен модел в отделните страни в това число и България е, че реализацията на дерегулацията на т. нар. мрежови услуги, част от които е и енергетиката, в много случаи би означавала само замяна на публичните с частните монополи, освен ако наскоро приватизираните предприятия не са подложени на публично регулиране.

[15] Маринов, Пак там.
[16] Маринов, Пак там.

Регулаторните правила на ЕС за изграждане на общ енергиен пазар – кратък преглед

На европейско равнище първите дългосрочни цели за изграждане на общ енергиен пазар са формулирани в „Бялата книга за енергийна политика" (1995 г.), последвана от Зелена книга „Към европейска стратегия за сигурност на енергийните доставки". В тях се подчертава, че енергийната политика на ЕС трябва да съставлява част от общите цели на икономическата политика, основаваща се на пазарна интеграция и дерегулация, ограничаване на държавната намеса, която трябва да е сведена до най-необходимото за закрила на обществения интерес и благосъстояние, устойчиво развитие и икономическо и социално сближаване. Това означава, че обща енергийна политика преследва постигане на ключови цели, като конкурентоспособност, сигурност на енергийните доставки и защита на околната среда. Инструментите, чрез които се цели да бъдат постигнати тези цели са либерализация на пазара на електроенергия и газови услуги, ценова прозрачност, енергийна ефективност, вътрешно взаимодействие между страните, защита на общия интерес. „Бялата книга акцентира, че степента на интегриране в пазара е централен, определящ фактор в енергийната политика на Общността. За да се постигне свободно движение на стоки и да се намалят деформациите в конкуренцията, Европейският съюз има за цел да създаде съответно национално законодателство, което да е много по-съгласувано с това на Общността"[17]. За да бъдат постигнати тези цели, институциите на ЕС предприемат редица законодателни мерки известни като ***първи***, ***втори*** и ***трети*** либерализационни пакети.

Първият пакет законодателни промени на ЕС е приет в средата на 90-те години на миналия век. Основният документ от него от гледна точка на предмета на настоящото изследване е Директива 96/92/ЕО, относно общите правила за вътрешен пазар на електроенергия. Целта му е да се „установят общи правила относно производството, преноса и разпределението на електроенергия; правила за определяне на достъпа до пазара, критерии и процедури, приложими към организирането на търгове и даването на разрешения за изграждане на производствени мощности на територия на държавите-членки; управлението на енергийните системи"[18]. Съществено изискване е там, където електроенергийния пазар действа по модела „Единствен купувач"[19], той да работи в условията на разделение на дейностите по производството и разпределението. Същността на подобна мярка се крие в опита да бъде избегнат рискът от запазване на монополни позиции и ограничаване на конкуренцията на пазара на енергийни услуги. Като цяло регулаторната рамка от 90-те години на миналия век подчертава важността от това държавите-членки, а и тези които желаят да се присъединят към семейството на Общността, какъвто е случат с България, въз основа на институционалната си организация да организират управлението на енергийните предприятия в съответствие с правилата за конкуренция. Това означава, че следва да бъде наложен подход, основан на равнопоставеността на отделните актьори.

Въпреки че регулаторната рамка от 90-те години на миналия век предписва мерките за постигане на либерализация на електроенергийния сектор – тя се оказва недостатъчна за постигане на общоевропейската цел за изграждане на единен енергиен пазар. Причина за това се оказват наследените национални различия в модела на управление на сектора, като

[17] Грийн, Джон. *Енергия и околна среда*. 1998, с. 7.

[18] Директива 96/92/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия, от 19 декември 1996 г.

[19] „Единствен купувач" е модел на електроенергийната система на държавите, при който една единствена компания е едновременно и обществен доставчик на електроенергия и собственик на енергийната инфраструктура.

и различната степен на протичащите реформи в страните, които току що са преминали от централизиран начин на управление към пазарна икономика. Това затруднява изпълнението на заложените правила и води до смесени резултати – забавяне на конкуренцията в сектора. Ето защо на европейско равнище е взето решение законодателните изисквания относно организацията на енергийните пазари от 90-те години да се заменят с нови. Счита се, че те ще повлияят в по-голяма степен във връзка с постигане на общата цел. Това става през 2003 г., когато е приет т.нар. ***втори либерализационен пакет*** промени. Основните актове на законодателните промени от 2003 г. са - Директива 2003/54/ЕО и Директива 2003/55/ЕО. Целта им отново е да регламентират общите правила относно вътрешните пазари на електроенергия и природен газ. Основният акцент е поставен върху повишаването на икономическата ефективност, намаляването на цените в резултат на ефективната конкуренция, увеличаване на конкурентоспособността и защита на общия интерес. Въз основа на анализа от действието на правилата от 90-те години, регулаторните правила от 2003 г. се фокусират върху „възможността за подобряване на действието на пазара чрез осигуряване на равни условия за достъп чрез недискриминационни тарифи за пренос и разпределение, гарантиращи защита на правата на малки и уязвими клиенти“[20]. Особено внимание е отделено на изискванията за организационното и юридическо отделяне на операторите на преносни и разпределителни мрежи, като средство за установяване на реална конкуренция. Причината е запазването на модела „Единствен купувач“ и системата за управление на сектора по модела „Вертикално интегрирано предприятие“[21]. За да се избегне господстващо влияние в случаите, където функционират вертикално интегрирани предприятия, регулаторните правила въвеждат изискването за ефективен и недискриминационен достъп до мрежата. В този смисъл те въвеждат задължението за разделяне на преносните от разпределителните системи – чрез обособяване на юридически самостоятелни структури. Тази мярка е въведена, за да гарантира независимостта на операторите на преносните и разпределителните системи, особено, когато става въпрос за интересите на производството и снабдяването. Това означава, че трябва да се въведат независими управленски структури между операторите на разпределителни системи и операторите на преносни системи и компаниите за производство/снабдяване. Трябва да се прави разлика обаче между юридическо отделяне и отделяне на собствеността. Юридическото отделяне не предполага промяна на собствеността на активите и пасивите на съответното предприятие. Това означава, че „ако предприятие извършва пренос или разпределение и то е отделено в своята юридическа форма от предприятията, занимаващи се с производство и/или снабдяване, определените системни оператори може да бъдат същото предприятие, което притежава инфраструктурата“[22]. В този случай регулаторните правила в известен смисъл задават посоката към постигане на независимост в сектора и установяване на конкурентни взаимоотношения, но изисканата промяна, би могла да се окачествти и като чисто формално, административно отделяне, което при определени условия не постига очакваните резултати. Това подтиква към нова промяна на регулаторните правила – трети пакет законодателни промени на ЕС.

[20] Директива 2003/54/ЕС на Европейския парламент и Европейския Съвет от 26 юни 2003 г., относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕС.

[21] Вертикално интегрирано предприятие е енергийно предприятие или свързани помежду си енергийни предприятия, които извършват поне една от дейностите по пренос, разпределение, съхранение и поне една от дейностите по производство/добив, обществена доставка, обществено снабдяване или търговия с електрическа енергия или природен газ, когато едното предприятие може да контролира другото/другите или да упражнява върху него/тях влияние при вземане на решения относно посочените дейности.

[22] Директива 2003/54/ЕС на Европейския парламент и Европейския Съвет от 26 юни 2003 г., относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕС.

Третият регулаторен пакет на ЕС е приет през 2009 г. и става задължителен за държавите-членки от 3 март 2011 г. Основните актове от него са Директива 2009/72/ЕС относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия; Директива 2009/73/ЕС относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ; Регламент 713/2009 за създаване на Агенция за сътрудничество между регулаторите на енергия; Регламент 714/2009 относно условията за достъп до мрежата за трансграничен обмен на електроенергия; Регламент 715/2009 относно условията за достъп до газопреносните мрежи. Чрез него се поставя акцент върху „ефективното отделяне на дейностите по снабдяване и производство от мрежовите дейности; бъдещото хармонизиране на правомощията и независимостта на националните регулатори; създаване на независим механизъм за координацията между националните системни оператори с оглед повишаване на сигурността на мрежата, разширяване на трансграничната търговия, хармонизиране на оперативната дейност и увеличаване на прозрачността на дейностите на пазарните оператори“[23]. Това означава, че се предлагат два основни подхода към либерализацията на енергийните пазари в държавите-членки- първият, се фокусира върху разделянето на собствеността на дейностите по доставката и производството от дейностите по експлоатация на преносните мрежи, а вторият акцентира върху създаването на ефективни правила, равнопоставеност и прозрачност.

В схематичен вид приоритетите на третия либерализационен пакет са посочени на фигурата по-долу[24]:



Фигура 1: *Приоритети на Третия енергиен пакет*

От гледна точка на първия обхват на регулаторните правила - отделянето на производството и доставката на енергия от преносните системи, държавите-членки могат да избират между три различни предложения. Това са: *пълно отделяне на собствеността върху преносната инфраструктура; създаване на независим оператор на система; създаване на независим преносен оператор.*

Пълното разделяне на собствеността означава, че „интегрираните енергийни компании ще трябва да продадат своите мрежи за пренос на газ и електричество, създавайки по този начин отделни оператори на преносните системи, които да поемат всички експлоатационни операции по мрежата. В същото време компаниите за

[23] Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и Европейския Съвет от 13 юли 2009, относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива2003/54/ЕО.
[24] Източник: Център за изследване на демокрацията.

производство и доставка няма да имат право да притежават мажоритарен дял от оператор на преносна система. С други думи, енергийните предприятия няма да имат право да упражняват контрол над производството или доставката на електричество и газ и едновременно с това да упражняват пряко или непряко контрол върху преносната инфраструктура“[25] .

Според другите два алтернативни варианта - създаване на независим оператор на система и независим преносен оператор, енергийните компании ще могат да запазят собствеността върху своите мрежи за пренос, осигурявайки ефективно разделение на интересите чрез строги правила за активите, оборудването, персонала и т. н. „За да се продължи либерализирането на енергийния пазар, държавите-членки могат да задължат енергийните компании да предадат управлението на преносната мрежа на независим оператор на система – предприятие или орган, различен от компанията-собственик. Третата опция – независим преносен оператор - моделът запазва интегрираните компании за доставка и пренос, но ги задължава да спазват определени правила, които да гарантират, че тези две части на компанията оперират независимо една от друга:

1. създаване на “надзорен орган”, който да е съставен от представители на енергийната компания, на акционерите на трети страни и на оператора на преносна система и който да взема решения, “които могат съществено да повлияят върху стойността на активите на акционерите в оператора на преносна система” (одобрение на годишните финансови планове, ниво на задлъжнялост и размер на дивидентите)

2. програма за съответствие, в която да се определят мерки за недопускане на дискриминационно поведение;

3. “отговорник по съответствието”, който да наблюдава изпълнението на програмата за съответствие;

4. мениджърският екип на оператора няма право да работи за компанията за доставка и производство в рамките на три години преди и четири години след като е работил за оператора на преносна система“[26].

От гледна точка на втория обхват на правилата от 2009 г. - създаване на ефективни правила, равнопоставеност и прозрачност, третият пакет законодателни промени предвижда по-големи права за потребителите на енергийни услуги. Най - новите изисквания на ЕС дават възможност на потребителите на енергия: „да сменят своя доставчик на газ или електричество в рамките на три седмици и без допълнителни такси; да получават окончателна изравнителна сметка не по-късно от шест седмици след смяната на доставчика; да получават всички необходими данни за потреблението на газ и електричество; да бъдат информирани относно дела на различните енергийни източници в общия енергиен микс на доставчика; създаване на независим механизъм за ефикасно обработване на жалби и извънсъдебно уреждане на спорове, като например омбудсман по въпросите на енергетиката или орган на потребителите; компенсации и възстановяване на суми, ако не се спазва качеството на договорената услуга (включително неточно и забавено фактуриране); предоставяне на информация относно правата на потребителите, които да бъдат “ясно съобщени” чрез получаваните сметки или на уебсайтовете на енергийните компании“[27]. Пакетът от законодателни промени внася *прозрачност по отношение на потребителите* на енергийни услуги, като въвежда механизъм за компенсиране им при неспазено качество на договорената услуга; въвежда механизъм за

[25] Дискусионен форум „Прозрачна енергетика“. Информационен Бюлетин 1. София: Под патронажа на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, 2011, с. 5.

[26] Дискусионен форум „Прозрачна енергетика“. Пак там.

[27] Пак там.

бързина и независимост при разглеждане на потребителските жалби – чрез създаване на институцията омбудсман по въпросите на енергетика или друг потребителски орган.

Третият либерализационен пакет се фокусира в по-голяма степен върху разбирането за универсалността на услугата. Това означава, че държавите-членки следва да гарантират на всички потребители, включително и на малките битови клиенти на енергийни услуги, че се ползват от принципа за универсалност на услугите, който включва доставка на качествена електроенергия при прозрачни и недискриминационни цени. Като основно е изведено и изискването за защита на уязвимите групи, ползватели на енергийни услуги. Според това виждане държавите - членки следва да предприемат механизъм, всеки в рамките на своите правомощия, който да гарантира че засегнатите групи ще бъдат подпомогнати по някакъв начин, като не се допуска изключването им от мрежата. От гледна точка на българската практика механизмът, насочен към подпомагане на групите в най-тежко положение е предприетата политика към осигуряване на енергийни помощи, чрез енергийни ваучери на групите, до определени доходи.

Като цяло и трите регулаторни пакети очертават пътят за постигане на либерализация на електроенергийните пазари в отделните държави-членки, в това число и в България, поставяйки акцент върху регулирането от гледна точка на два взаимосвързани процеси – **въвеждане и поддържане на конкуренцията и не нарушаване на обществения интерес.** От тази гледна точка е редно да отговорим на въпроса какво всъщност се случи в България, като резултат от промяната в модела на управление на услугите – появата на регулаторната държава. „Доколко регулацията на електроенергийния пазар в България съответства на европейския модел? Запази ли България моделът „Единствен купувач“ по отношение на пазара на електрическа енергия?

Регулаторният модел на управление на електроенергийния пазар в България – състояние и перспективи за развитие

Подготовката за реформа на електроенергийния пазар в България започва още през 90-те години на миналия век с отпадането на централизирания държавен модел. Колапсът на комунистическата система през 1989 г. изправя страната пред трудното предизвикателство да проведе политически и икономически преход към демокрация и капитализъм. Този процес налага необходимостта правителствата да се съобразят и изпълнят някои тежки реформи във всички сфери на обществения живот, в това число и в областта на енергетиката. Причината за тази промяна обаче ***не е*** само осмислянето на реформата в начина на управление, но и ***общоевропейският модел на функциониране, насочен към изграждане на единен европейки енергиен пазар, към който България се стреми да се присъедини.***

Изпълнението на съответните реформи и един от главните критерий за присъединяването на България към европейския енергийния пазар е либерализацията. Това налага България, като страна желаеща да се присъедини към европейската Общност, да започне процес на хармонизация на българското с европейското законодателство - приемат се Законът за енергетиката и енергийната ефективност и първата „Национална стратегия за развитие на енергетиката и енергийната ефективност до 2010” (1999 г.).

Националната стратегия предвижда началото на либерализацията на българската енергетика, като изисква да бъдат създадени определени условия за „установяване на устойчив икономически растеж и повишаване на жизнения стандарт, като в нея са заложени изискванията на европейските директиви и спазване на принципите на пазарните механизми“[28]. Това обаче не се случва. Сопред оценката на Красен Станчев „първоначално либерализирането е предвидено за началото на 2000 г. (в Енергийната стратегия от 1999

[28] Национална стратегия за развитие на енергетиката и енергийната ефективност до 2010, ДВ, бр. 25 от 1999 г., с.1.

г.), но е отложено, цените са замразени. Това принуди следващото правителство да разработи нова стратегия (приета през май 2002 г.). От нея се вижда, че проблемът в енергетиката е хроничен. Например в тази стратегия се казва, че със създадената през 1999 г. Държавна комисия за енергийно регулиране "само формално бяха изпълнени изискванията на Директива 96/92 ЕС" за вътрешния пазар на електрическа енергия (която налага дори хибридните пазари да функционират „в съответствие с обективни, прозрачни и недискриминационни критерии"). Освен това се констатира, че: *вместо нормализиране, има замразяване на цените; нужните реформи се отлагат; поддържат се непрозрачни форми на субсидиране; "вместо оздравяване на комерсиално работещи енергийни предприятия се стигна до финансов колапс на топлофикациите и възгледобива"; всичко това "се дължи на непоследователната ценова политика на почти всички български правителства след 1991 г., в която се намесват политически съображения..."*[29]. „Все пак като изход от ситуацията стратегията от 2002 г. предвижда три поредни години нормализиращо 10-процентно покачване на цената (т.нар. „микс") до 2004 г. От 2004 до 2007 г. се предвижда пълна либерализация на електроенергийния пазар при средния график[30]*: 1. до 30.06.2004 г. – до 18,9 %; 2. от 01.07.2004 г. до 30.06.2005 г. - до 22 %; 3. от 01.07.2005 г. до 30.06.2006 г. – до 25 %; 4. от 01.07.2006 г. до 31.12.2006 г. - до 28 %; 5. от 01.01.2007 г. до 30.06.2007 г. – до 60 %; 6. от 01.07.2007 г. – пълно отваряне.* За периода преди и след либерализацията се предвиждат и някои особености, които подлежат на уточнение от регулатора и правителството. Например предполага се субсидиране на домакинствата от промишлените потребители за известен период след „пълното отваряне"; запазване на известен сегмент фиксирани цени (ТЕЦ Марица Изток 1 и 3, изрично споменати в Стратегията) и механизъм за компенсиране на инвестициите плюс мерки за поддръжка на относително малоимотните домакинства. В изпълнение на този план се случва следното: *цените са „нормализирани" по график до около 6,5 евро-цента за КВтч; в договорите за приватизация на ЕРП (2004 г.) е предвидено, че те ще оперират на открит пазар; през юни 2007 г. ДКЕВР приема Насоки за потребителите при отваряне на пазара на електроенергия от 1 юли 2007 г.; пресата публикува частично оптимистични, частично скептични отзиви на случващото се.* Но в разрез с този план: *цените продължават да бъдат поддържани на относително ниско равнище спрямо разходите за доставка и пренос; цените на отделните производители на електроенергия са определени индивидуално, като ДКЕВР преценява, че почти никой от тях няма да получи онази актуализация, която е заявена (решението - № Ц-066 от 28 юни 2007 г. - и докладът към него са публикувани в същия бюлетин на регулатора, както и насоките за либерализация); запазва се деленето на регулиран и „свободен" пазар, за първия цените се определят от регулатора на всеки ценови период, като той определя и цените за доставка пренос и разполагаемост (които трябва да се имат предвид и при свободното договаряне); тези положения са залегнали в т. 15-17 от Насоките, които не могат безконфликтно да се приложат от потенциалните играчи на пазара"*[31]. **Основната причина за това положение е "запазване на модела на *„единствен купувач"*, сега вече наричан *„обществен доставчик"*[32].** Приетият през 1999 г. Закон за енергетиката и енергийната ефективност вместо да внесе яснота и институционално разделение на

[29] Станчев, Красен. Дълго отлаганата либерализация на енергийния пазар. Електроенергийният пазар в България. 10 години по-късно. Българска федерация на индустриалните консуматори, София, брой 1, 2014 г., с. 18.

[30] Дял от общото потребление на електрическа енергия на всички потребители на територията на България. Правила за достъп до електропреносна и електроразпределителна мрежа, приети от Държавната комисия за енергийно регулиране с решение № П-2/04.06.2004 г., т. 1., чл. 3.

[31] Станчев, Пак там, с.21

[32] Станчев, Пак там.

основни функции: управление на собствеността, държавна политика, регулация *„запази държавният контрол и планиране на инвестициите, не разграничи ясно функциите на планиращия и регулаторния орган, който остана в слаба позиция, не реши конфликта между собственост и енергийна политика, въведе непазарен търговски модел „Единствен купувач" в електроенергетиката."*[33]. Преди да дефинираме обаче в какво се изразява подобен модел е необходимо да дефинираме понятието „пазар на електроенергия".

Пазарът на електроенергия се дефинира като „съвкупност от правни, технически и икономически норми за взаимоотношенията между участващите лица, както и средствата, подпомагащи техните дейности при купуването и продаването на електроенергия и нейните производни. В по-широк смисъл електроенергийният пазар включва и етапа на развитие на основните средства (търговия при проектиране, строителство, изграждане и експлоатация на енергийни обекти), както и търговия на активи на енергийни дружества. Това са пазари за дългосрочни цели, за разлика от пазарите с краткосрочни цели, при който основните производствени активи са неизменни, например търговия на електроенергия и нейните производни при неизменност на средствата за производство, предаване и разпределение. Производството, предаването и разпределението са основни елементи на електроенергийната система (ЕЕС). При вертикално организираните електроенергийни системи, ***енергийният пазар е прост.*** Една компания изпълнява всички функции – производство, предване, разпределение и доставка на една единствена стока – електроенергията. Тази компания е продавач, а потребителите – купувачи. Компанията сама обезпечава всички видове резерви и *балансирането на ЕЕС*[34], а разходите за балансиране са част от разходите на компанията, включени в цената на крайния продукт - електроенергията. В този случай липсват посредниците. Компанията се определя като монополист, а нейната икономическа ефективност е толкова голяма, че друга компания не може да я конкурира и да влезе на пазара с по-ниски цени на електроенергията"[35].

В България възприетият молел на управление на електроенергийния пазар е „Единствен купувач". Това е модел, при който Национална електрическа компания („НЕК" ЕАД) е единственият обществен доставчик на електрическа енергия и собственик на енергийните активи. Това означва, че европейското изискване за отделяне на собствеността на енергийната инфраструктура и недискриминационен достъп на други участници до нея не е изпълнено, следователно води до забавяне в отварянето на пазара на електрическа енергия за конкуренция. Моделът „единствен купувач" се отличава със следните негативни черти:

„1. няма регламентиран достъп на трети лица до преносната мрежа. По този начин не се дава възможност всеки потребител да избере и да се договори с определен (най- евтин) производител на електроенергия и така конкуренцията да премахне неефективните производители. Няма стимули производителите да намаляват себестойността, щом НЕК така или иначе ще купува енергията (до цена под определен таван);

2. при стратегията „единствен купувач" НЕК може да осъществява *кръстосано субсидиране*, като изкупува както евтина, така и скъпа електроенергия, и накрая продава по единна цена на дистрибуторите.

---

[33] Енергийна стратегия на Република България. ДВ., бр. 71 от 23 юли 2002 г., с.5.

[34] Балансиране на електроенергийната система означава поддържане на системата в равновесие. Т.е. да не се допуска съществено отклонение между производството и потреблението на електроенергия, което да доведе или до излишък, или до недостиг на тази услуга.

[35] Стоилов, Д. *Анализ на електроенергийния пазар в България.* Технически университет – София, 2013, с. 12.

3. ако НЕК е единствен купувач, и е длъжен да закупува определени мощности произведена електроенергия по дългосрочни договори, в нея остава рискът при спад в потреблението да плаща за енергия, която после не може да продаде. Тогава остава въпросът: „кой ще покрива тези разходи?“. Ако се следва логиката на досегашната практика - всички останали потребители чрез повишени цени, или - при държавна субсидия - всички данъкоплатци.

4. подобен е проблемът при дефицит на производството, т.е. ако НЕК се договори да продаде на дистрибуторите определени мощности, които в следствие на технологични или други причини производителите не могат в даден момент да доставят, тогава НЕК би трябвало да дължи определени неустойки. Така НЕК отново поема пасиви, които в крайна сметка ще се прехвърлят на данъкоплатците или потребителите на електроенергия.

5. ако НЕК стане единствен купувач, производителите нямат пряк достъп до пазара и възможност да се конкурират за потребители (чрез по-ниски цени). Така, най-малкото, се отблъскват частните (чужди) инвеститори в производството на електроенергия.

6. тъй като при преноса се понасят загуби, и следователно разходите са пропорционални на разстоянието, нормално е производителите да са възможно най-близо до потребителите. В случая „единствен купувач“ тези стимули се премахват, и не се създава икономическа изгода да се строят мощности там, където са консуматорите.

7. дори ако се разреши под някаква форма достъп на трети лица до преносната мрежа, то гаранциите за свободна конкуренция не са достатъчни….При положение, че НЕК е собственик на електропреносната мрежа, и същевременно - собственик на производители на електроенергия, е налице пряк стимул компанията да отказва или да налага дискриминационни такси за достъпа на трети лица до мрежата.“[36]

Прилагането на модела „Единствен купувач“ в България ограничава възможността на производителите на електрическа енергия до пряк достъп до пазара, което спира интереса на инвеститорите и в крайна сметка превръща отварянето на пазара на електрическа енергия в невъзможен процес. Недопускането на трети лица до преносната мрежа опосредства процеса на отваряне на конкуренция. В същото време следва да отбележим, че наличието на модел „единствен купувач“ и организация на енергетиката на база вертикално интегрирани компании, е проблем не само за българската действителност. В повечето от държавите - членки преносната инфраструктура е собственост на вертикално интегрирани компании, които имат съществен дял както в производството, така и в продажбите на енергия. В същото време преносната инфраструктура представлява естествен монопол и който го владее, може да го използва в своя пола, срещу други участници на пазара. Затова функционирането на енергиен пазар не е възможно, ако всички участници на пазара нямат равни условия за достъп до преносна мрежа. Най-чистият и предпочитан модел за това е мрежите да са собственост на отделна компания, напълно независима от всички участници на пазара, а условията за достъп до мрежите да се определят от националните регулатори.

През 2002 г. като опит за ограничаване на модела „единствен купувач“ в приетата енергийна стратегия се очертава функционирането на *пазарен модел на електроенергия* основан на двустранни договори с балансиращ пазар. „Основание за този избор е тогавашната структура на отрасъла - производителите са раздробени през 1999 г. и всяка централа е самостоятелно акционерно дружество, което се схваща като предпоставка да се създаде конкуренция на пазара на едро. Другата причина е тогавашното намерение да се

[36]Станчев, К. и Л. Богданов. „Енергийната стратегия, концепцията „Единствен купувач“ и либерализирането на енергийния пазар в България“. *Институт за пазарна икономика*, http://ime.bg/bg/articles/energiinata-strategiq-koncepciqta-edinstwen-kupuwach-i-liberaliziraneto-na-energiiniq-pazar-w-bylgariq/

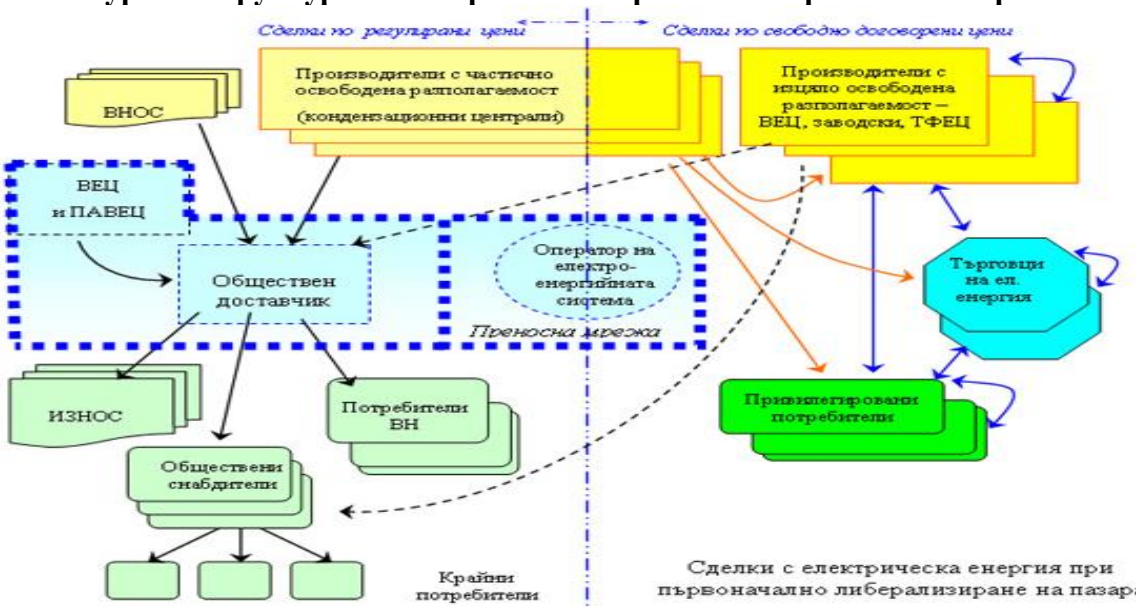
създаде приватизация на енергийните активи, която да започва от най-близкото до пазара звено във веригата – разпределението и крайните снабдители и на втори етап да премине към масова приватизация на производителите, така че различните нови собственици на централи да се конкурират помежду си за достъп до крайните клиенти. Същевременно идеята е да се работи за създаване на енергийна борса, замислена като национална. Въвежда се квотният принцип като преходен модел за първите три години, като през които съгласно стратегията и решенията на регулатора се предвижда преустановяване на кръстосаното субсидиране, изравняване на цените на индустрията на ниско напрежение и бита, повишаване на битовите цени до нивата на икономически обоснованите разходи. След този етап квотната система би следвало да отпадне поради изчерпване на необходимостта от нея“[37]. Представена схема за пазарен модел на електроенергийния пазар първоначално бележи напредък. Това става в периода 2004 -2005 г., когато пазарът в някаква степен се отваря за големите промишлени предприятия, а увеличаването на цените следва описания график. В същото време „системата за енергийна защита тръгва без сътресения на този първоначален етап, като включва социални тарифи и енергийни помощи. Участниците на пазара –производители, оператори и потребители - създават съвместни екипи и изграждат споделен капацитет за осъществяване на първите пазарни сделки“[38]. Развитието на пазарния модел в България обаче претърпява съществен застой. Причината за това е „идеята за създаване на национален енергиен шампион, който да обедини отново всички държавни активи в енергетиката“[39]. Националната електрическа компания продължава водещата си роля. „НЕК“ ЕАД остава собственик на мрежата и на електропреносния оператор, с което идеята за свободен пазар на електрическа енергия се компрометира. Запазва се квотният принцип при търговията на електрическа енергия на пазара на едро, а пазар на дребно, който да обхваща битовите потребители на електроенергия изобщо не е създаден.

Пазар на електроенергия на дребно е налице, когато крайните потребители могат да избират сами доставчика си измежду конкурентни търговци на дребно на електроенергия. Според европейските директиви, като част от либерализацията на енергийните пазари в ЕС, битовите потребители са свободни да избират своя доставчик на електричество от юли 2007 г. ***В България обаче и към настоящия момент либерализиран пазар на дребно не е формиран.***

Що се отнася до пазарът на едро – към момента той се състои от регулиран и пазарен сегмент, като и в двата „НЕК” ЕАД е водещ участник. На регулирания сегмент „НЕК” ЕАД купува електроенергия от задължителни квоти, на регулирани цени, от независимите производители и отчасти от собствения си производствен микс, и я продава по регулирани цени на четирите разпределителни компании, доставящи енергия на битови потребители и малки и средни предприятия.Обществеият доставчик купува електричество и от комбинирано производство и от ВЕИ производители по фиксирани преференциални тарифи, определени от ДКЕВР. Отделно от това, „НЕК” ЕАД купува електроенергия от ТЕЦ на свободния пазар по нерегулирани цени, съгласно дългосрочни договори за изкупуване на енергия. Установената структура на електроенергийния пазар в България е представена на фигурата:

[37]Диловска, Иванка. „Електроенергийният пазарен модел се нуждае от основно преосмисляне“. *Електроенергийният пазар в България. 10 години по-късно.* Българска федерация на индустриалните консуматори, София, брой 1, 2014 г., с. 12.
[38] Пак там.
[39] Пак там.

Фигура 2: Структура на пазара на електрическа енергия в България



Източник: Кратък наръчник към наредбата за търговия с електрическа енергия, „ЕСО“ ЕАД, http://www.tso.bg/Uploads/File/eto/bg/documents/market_model.htm

От фигурата става ясно, че към момента пазарът на електрическа енергия в България се осъществява на база два паралелно функциониращи сегмента. Това са: пазар с **регулирани цени** и пазар по **свободно договорени цени**.

Пазарът с ***регулирани цени*** се характеризира с това, че страните по сделките са определени от законодателството в областта или това е Законът за енергетиката (ЗЕ); в договорите са специфицирани месечни количества електрическа енергия; цените са регулирани, утвърдени от Държавна комисия за енергийно и водно регулиране (сега вече Комисия за енергийно и водно регулиране) по отношение на крайните снабдители и по отношение на Национална Електрическа Компания („НЕК” ЕАД); отношенията се уреждат на база измерени количества енергия; участниците не се балансират; цената за достъп и пренос се заплаща на съществуващия доставчик.

Пазарът ***по свободно договорени цени*** се характеризира с това, че участниците преминават процедура по получаване на достъп до мрежите и регистрация; има отделни договори с Електроенергийния системен оператор (ЕСО) ЕАД, преносното и разпределителното предприятие за заплащане на услугите им; участниците имат право на избор на контрагент по сделката от регистъра на търговските участници; договарят се почасови количества електрическа енергия по свободно договорени цени; участниците подлежат на балансиране за отклоненията на почасовите графици и от реалното производство/консумация; операторът определя за всеки час две цени на балансиращата енергия - за недостиг и за излишък. Регулираната част от пазара е организирана чрез договори с „НЕК“ ЕАД по цени регулирани от ДКЕВР, а нерегулираната част работи на основата на свободното договаряне на цените между участниците. Договарянето е в рамките на разполагаемост, която остава над определените квоти за сключване на сделки с обществения доставчик.

Освен сделки по регулирани цени на електрическа енергия, производителите имат възможност да реализират продукцията си и чрез директни продажби по свободно договорени цени. Сделките в този пазарен сегмент се осъществяват при наличие на допълнителни производствени мощности, които попадат извън определените за изкупуване квоти. Това означава, че постепенното функциониране на пазара в България по модела „Единствен купувач” преминава в ***„двустранни договори с балансиращ пазар”.***

Същността на двустранните търговски договори предвижда свободно договаряне между производителите и потребителите на електроенергия. Количествата електрическа енергия се известяват на „Електроенергийния системен оператор“ ЕАД (ЕСО ЕАД), който разпределя производството според договорите и балансира системата. Пазарът на електрическа енергия се организира и администрира от „Електроенергийния системен оператор” ЕАД. „ЕСО” ЕАД балансира електроенергийната система по технически и икономически критерии предвид постъпили предложения и заявки за балансиращия пазар. Пазарът на електрическа енергия е организиран на основата на договори за доставка на електрическа енергия и пазар на балансираща енергия. Схематично това е показано на фигурата по-долу:

Фигура 3: Схема на пазарния механизъм в Република България



Източник: Кратък наръчник към наредбата за търговия с електрическа енергия, „ЕСО“ ЕАД, http://www.tso.bg/Uploads/File/eto/bg/documents/market_model.htm

Заложеният основен принцип при този пазарен модел е т.нар. „диспечиране на производителите в съответствие с количествата електрическа енергия по сключените от тях договори. В случай на възникнали енергийни небаланси, появили се от неспазване на графиците за доставка по договорите от страна на производителите или потребителите, те се покриват чрез балансираща енергия, купувана или продавана от Електроенергийния системен оператор“[40]. Възприетият модел „двустранни договори с балансиращ пазар“ обаче се оказва неефективен поради наличието на регулирани цени. Чрез двустранните сделки т. нар. „единствен купувач“ или обществен доставчик изкупува електроенергия от производителите и я продава на снабдителите, клиентите на предавателната мрежа или зад граница. При това смесено: на клиентите по свободни цени, а на снабдителите по регулирани, което е в противоречие със записаното в Стратегията от 2002 г. –„чрез включването на електроразпределителните дружества в категорията на клиентите с право на избор ще се създаде пазар на едро на електрическа енергия“41. С другите двустранни сделки се дава възможност на т.нар.привилегировани потребители и на търговците с електрическа енергия да изкупуват електроенергията пряко от производителите. За всеки производител регулаторът определя полугодишни квоти от електроенергия, която може да бъде продавана по свободни цени. Определен е стъпаловиден график за увеличаване на

[40] Адаптирано по „Кратък наръчник към наредбата за търговия с електрическа енергия“, „ЕСО“ ЕАД, http://www.tso.bg/Uploads/File/eto/bg/documents/market_model.htm.
[41] Енергийна стратегия на Република България, ДВ., бр. 71 от 23 юли 2002 г.

броя на привилегированите потребители, съответно на квотите на производителите. Счита се, че така наречената свободна търговия започва през август 2004 г. с публикуването на Правилата за търговия с електрическа енергия и началото на регистрацията на пазарните участници. При модел на двустранни договори обаче пълна либерализация не е постигната. И въпреки, че Правилата за търговия с електрическа енергия предвиждат функционирането на **борсов пазар,** който по същество представлява информационна платформа за срещане на търсенето и предлагането и е предпоставка за пълна либерализация на електроенергийния пазар в България, той все още не е факт.

Дефекти в регулаторния модел на управление на електроенергийния пазар в България

Забавянето на реформата на електроенергийния пазар в България се определя до голяма степен от правителствената воля и от ролята на регулатора в този процес. Два са основните аргумента от тази гледна точка. Първият, се отнася до неадекватните мерки относно премахването на модела „Единствен купувач“, а вторият до независимостта на регулатора.

От гледна точка на първия аргумент - окончателното разделяне на преносната мрежа и то по модела *„отделяне на собствеността“,* в Директивата 2009/72/ЕО се посочва, че „без ефективно отделяне на мрежите от дейностите по производство и доставка (ефективно отделяне), съществува вътрешно присъщ риск от дискриминация не само в експлоатацията на мрежата, но и в стимулите на вертикално интегрираните предприятия да инвестират адекватно в мрежите си. Единствено отстраняването на стимулите за вертикално интегрираните предприятия да дискриминират конкурентите си по отношение на достъпа до мрежата и инвестициите може да осигури ефективно отделяне. Отделянето на собствеността, което предполага определянето на собственика на мрежата за системен оператор и неговата независимост от свързаните с доставката и производството интереси, е ефективен и стабилен начин за разрешаване на вътрешно присъщия конфликт на интереси и за гарантиране сигурността на доставките. Поради тази причина, в своята резолюция от 2007 г. относно перспективите за вътрешния пазар на газ и електроенергия, Европейският парламент посочва отделянето на собствеността на равнище пренос като най-ефективният инструмент, чрез който да се стимулират инвестициите в инфраструктура по недискриминационен начин, равнопоставения достъп на нови участници до мрежата и прозрачността на пазара. Ето защо във връзка с отделянето на собствеността, от държавите-членки следва да се изисква да гарантират, че едно и също лице или едни и същи лица нямат право да упражняват контрол върху предприятие за производство или доставка, ако едновременно с това упражняват контрол или каквито и да е права върху оператор на преносна система или върху преносна система. Обратно, правото на контрол над преносна система или оператор на преносна система следва да изключва възможността за упражняване на контрол или други права по отношение на предприятие за производство или доставка. Всяка система за отделяне следва ефективно да отстранява какъвто и да е конфликт на интереси между производители, доставчици и оператори на преносни системи, за да се създадат стимули за необходимите инвестиции и да се гарантира достъпът на нови участници на пазара”.[42] В Директивата от 2009 г. се посочва също, че „за да защитят независимостта на регулаторния орган, държавите-членки следва да гарантират, че регулаторният орган може да взема автономни решения, независимо от всякакви политически органи и разполага със собствени годишни бюджетни кредити; има автономност при изпълнението на

[42] Въведение към Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 2003/54/ЕО.

предоставения бюджет; разполага с достатъчни човешки и финансови ресурси за изпълнение на своите задължения; членовете на управителния съвет на регулаторния орган или, при липса на управителен съвет, висшите ръководни служители на регулаторния орган, се назначават за определен мандат от пет до седем години, който може да бъде подновен веднъж. Държавите-членки следва да осигурят подходяща ротационна схема за управителния съвет или висшите ръководни служители. Членовете на управителния съвет или, при липса на управителен съвет, висшите ръководни служители може да бъдат освободени от длъжност по време на мандата си единствено ако вече не отговарят на условията, посочени в настоящия член, или са виновни за закононарушения съгласно националното право"[43]. Регулаторният орган трябва да има и правомощията да налага санкции „до 10 % от общия им оборот на предприятията нарушители, а така също да дава задължителни предписания и да може да прави внезапни проверки на предприятията. Само по този начин той ще е в състояние да регулира ефективно пазарното поведение на участниците на пазара"[44]. Насърчаването на лоялна конкуренция и на лесен достъп за различните доставчици, както и подпомагането на капацитети за нови производства на енергия следва да бъдат от първостепенно значение за държавите-членки, за да се позволи на потребителите да се възползват в пълна степен от възможностите на либерализирания вътрешен пазар на електроенергия. В този смисъл Директивите на третия енергиен пакет задължават всички държави-членки до 03 март 2011 г. да транспонират изискванията им в националните си законодателства, т.е. да пристъпят към изпълнението им.

Ролята на регулатора в процеса на управление на енергийния пазар в България като цяло е водеща. Регулирането има за цел да постигне ясни и прозрачни условия за достъп до енергийните и газови мрежи, да осигури баланс между интересите на предприятията производители и доставчици на енергийни услуги и потребителите, и да предотвратява възможностите за злоупотреба с господстващо положение от страна на естествените монополи. Когато обаче институционалните характеристики на регулатора - неговата адекватност, независимост, самостоятелност и връзката му с политическата власт и дружествата, които регулира са компрометирани, това забавя поставената цел, като в крайна сметка превръща отварянето на енергийния пазар за конкуренция и защитата на общия интерес в невъзможен процес.

В България въпросът за ***независимостта*** на регулаторния орган е емблематичен. Сред основните критики към Комисията за енергийно и водно регулиране е липсата на независимост и управленски капацитет. Ефективността на регулирането в България често се ограничава от правителствено влияние. Една от причините за това е доскорошният механизъм за назначения - председателят и членовете на комисията да се назначават и освобождават със заповед от Министерски съвет. Това предполага политическа обвързаност, която води до неадекватно регулиране. Похвален е опитът за ограничаване на зависимостите на националния регулатор чрез промяна на назначенията – от МС към Народното събрание (с поправките в Закона за енергетиката от 2015 г.), но все пак следва да се има предвид, че независимостта в съвременните условия следва да се търси и по отношение ограничаване на корпоративните интереси. В тази посока също трябва да се вземат мерки. Освен това централно място в посока качествено и ефективно регулиране на енергийните услуги заема е и въпросът с капацитета на регулатора.

Вместо заключение

Като цяло, в сравнение с други държави-членки, българските усилия за реформиране на електроенергийния пазар в съответствие с общоевропейския регулаторен

[43] Пак там, чл.35 от Директива 2009/72/ЕО.
[44] Пак там, чл. 37, ал.4, б."г" от Директива 2009/72/ЕО.

модел започват със закъснение и изглеждат до голяма степен формализирани и незавършени. Пазарът на електроенергия в България следва хибриден модел, при който част от сделките за продажба на електрическа енергия се сключват по регулирани цени, утвърдени от регулатора, а останалата част се търгува на либерализирания пазар по свободно договорени цени. Според оценката в доклада на Европейската комисия и Световната банка относно развитието на енергийния сектор в България от 2013 г. „делът на регулирания сегмент е в диапазона от 75% до 90 %. Малкият дял на свободния пазар в България означава, че конкуренцията не може правилно да изпълнява своята функция за осигуряване на ефективност в този сегмент на пазара. Проектирането на електроенергийния пазар в България е неоптимално, със своите недостатъци, най-вече поради запазването на модела „Единствен купувач“. Въпреки частичната приватизация на активи за производство и на разпределителната система, единното, вертикално интегрирано, изцяло държавно дружество - Български енергиен холдинг – „БЕХ“ ЕАД запазва централната роля, заедно с дъщерното му дружество „НЕК“ ЕАД. „НЕК“ има централна позиция в българската електроенергийна система. Компанията изпълнява функции, които обикновено се извършват от отделни предприятия при „зрял/свободен“ пазар. През регулирания сегмент на пазара, „НЕК“ действа като единствен купувач от генератори на мрежата високо напрежение. Като обществен доставчик, „НЕК“ е единствен доставчик на електрическа енергия по регулирани цени за операторите на разпределителни системи/крайните снабдители. „НЕК“ има съществена роля на свободния пазар и действа като доставчик от последна инстанция за промишлените потребители“[45]. Освен това сложната и непрозрачна структура на регулирането на сектора, създава недоверие сред потребителите на системата и поражда опасения за лошо управление, злоупотреби и широко разпространение на твърдения за корупция.

За да бъдат избегнати посочените недостатъци пред отварянето на пазара на електроенергия и същевременно за да се защитят правата на потребителите в рамките на либерализиран пазар ние предлагаме следните мерки:

Първо, установяване на независим регулаторен надзор. Отдалечаването от изпълнителната власт и корпоративните интереси е предпоставка за по-ефективен регулаторен процес. Това би решило много проблеми, свързани със зависимостта на регулатора и произтичащите от това неефективни регулаторни решения, възпрепятстващи навлизането на конкуренцията на българския електроенергиен пазар.

На следващо място – повишаване на управленския и експертен капацитет и реален ефективен надзор над регулираните дружества. Възможен вариант за това е да се използват различни инструменти, като „структурните фондове на ЕС за изграждане на административен капацитет; прозрачни и обективни процедури за подбор и добре установените изисквания за компетентност; възможности за работа, предлагани от Европейската Банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) и други международни институции и организации с цел изпълнение на програми за изграждане на капацитет за ДКЕВР.“[46] Ефективният надзор следва да се разглежда и като ефективен контрол над енергийните компании. Това може да стане чрез повече и внезапни проверки и регулаторни одити. Необходимо е също, КЕВР да инвестира в изграждането на доверие с всички заинтересовани страни. Важно е регулаторът да провежда прозрачни процедури и да налага прозрачност по отношение на изисквания в процеса на вземане на решения, например да информира заинтересованите страни за предстоящите консултации

[45] Доклад на Световната банка и Европейската комисия: „Констатации и препоръки, свързани с българската енергийна политика“, 2013 г., наличен на: http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/findings_and_recommendations(1).pdf

[46] Пак там, с. 11.

достатъчно рано и да предоставя достатъчна информация, за да се даде възможност за активното им участие.

Второ, тясно сътрудничество на българския регулаторен орган с регулаторните органи на държавите-членки. Целта е да се вземат и приложат и най-добрите европейски практики. Подобно сътрудничество би позволило да бъде избран най-ефективният модел за функциониране на бъдеща енергийна борса в България.

Трето, реалното създаване и функциониране на енергийна борса. Липсата на енергийна борса, която по същество представлява информационна платформа за срещане на търсенето и предлагането, се явява препятствие пред свободната търговия. Създаването на работеща енергийна борса има за цел да позволи на всички участници в енергийната система от производителите до крайните клиенти, преки членове на балансираща група да оперират в условията на конкурентна, прозрачна и недискриминационна среда. Оперирането на енергийната борса се установява при свободно договорени цени, което е сред най-важните предпоставки за отварянето на пазара на електрическа енергия за конкуренция. При работеща енергийна борса конкуренцията няма да е само в цената, а и в условията за доставката, начина на плащане на сметките, развитието на енергийните услуги, предлагани в допълнение от доставчиците. Смисълът на свободно действаща енергийна борса е, че участниците постепенно ще бъдат извадени от регулирания пазар, ще договарят доставяната електроенергия, цената и количество единствено на пазарен принцип. В перспектива това ще доведе до възможността потребителите, основните ползватели на електроенергия, свободно да избират своя доставчик и да го заменят, ако не са доволни от услугата, която им предлага. Продажбата на ток ще се извършва на свободни цени, определяни от доставчиците, които според сега действащия план трябва да купуват енергията от специализираната борса, чийто оператор е дружество на държавния „Български енергиен холдинг“ ЕАД. Това означава, че за да се въведе конкуренцията на пазара на енергийни услуги в България е необходимо дружеството „Българска независима енергийна борса“ ЕАД, което е лицензирано като оператор на бъдещата борса да бъде отделено от „БЕХ“ ЕАД – целта е да се постигне конкурентна и прозрачна среда за всички заинтересовани страни. И накрая, това би улеснило регулаторния надзор над сектора. Необходимо е обаче да се направят усилия в посока не само на въвеждане на конкуренцията на пазара на енергийни услуги, но и в посока защита на общия интерес. Целта на функционирането на енергийната борса е цената на енергията да намалее заради конкуренцията, но все още е трудно до се прогнозира как точно това ще се отрази на крайните потребители. Възможен вариант за защита на общия интерес при първоначално повишаване на цените на либерализирания пазар са механизми, насочени към подпомагане на „енергийно бедните семейства“, например чрез енергийни ваучери. Допустими са и други механизми като диференцирани цени за различните групи от населението (тези с различни доходи), но те би трябвало да подлежат на предварителен анализ.

В заключение, съдържателността, функциите на държавата в рамките на регулаторния модел се отнасят до това тя да е едновременно и арбитър и модератор между различните заинтересовани страни, но и контролиращият орган, когато става въпрос за качеството на предлаганите услуги. Съдържателността и функциите на държавата се определят най-вече с теориите на нормативното и институционалното регулиране – а именно използване на правото на правителството да принуждава икономическите деятели да взимат решения в рамките на определени от него ограничени условия, най-често в полето на цени, количества, влизане или излизане от индустрия и пр. Т.е. стремежът на модела на регулиране е да постигне максимална обществена и икономическа ефективност при ограничителни условия. В този смисъл целта на регулирането в електроенергетиката не е да осигури възможно най-ниските цени при крайните потребители, а приемливи цени, т.е да постигне баланс между публичните и частните интереси. В тази връзка новите

субекти, които би трябвало да бъдат ангажирани в процеса на постигане на съгласие по отношение на енергийните услуги са всички заинтересовани страни. Това са както представителите на частните организации (различните асоциации), така също и представителите на гражданите, но и държавата. Тяхното участие в различните фази в процеса на създаване, достъп, регулиране и потребление зависи от степента на заинтересованост и тяхното влияние. Например при производството – съществено е присъствието на частните субекти и обратно, в процеса на потреблението – активността е в ръцете на гражданите. Обединяващата фаза е регулаторната – там равнопоставеността на участниците е предопределяща за качеството на регулирането. Ролята на държавата във фазата на регулирането е да осъществи достатъчна степен на информираност на съответните заинтересовани страни и удовлетворение на техните очаквания, така че да постигне баланс между публичния и частния интерес.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Грийн, Д. 1998. *Енергия и околна среда.* Приятели на земята на Европа и Европейска екологична служба.

Диловска, Ив. 2014. "Електроенергийният пазарен модел се нуждае от основно преосмисляне". *Електроенергийният пазар в България. 10 години по-късно.* Българска федерация на индустриалните консуматори, София, брой 1.

Маринов, Ал. 2012. Лекционен курс *„Административно развитие и реформи",* Лекция пета – Независимите регулаторни органи като инструмент на административните реформи, София.

Станчев, К. 2014. "Дълго отлаганата либерализация на енергийния пазар". *Електроенергийният пазар в България. 10 години по-късно.* Българска федерация на индустриалните консуматори, София, брой 1.

Станчев, К. и Л. Богданов 2007. "Енергийната стратегия, концепцията „Единствен купувач" и либерализирането на енергийния пазар в България". *Институт за пазарна икономика*, http://ime.bg/bg/articles/energiinata-strategiq-koncepciqta-edinstwen-kupuwach-i-liberaliziraneto-na-energiiniq-pazar-w-bylgariq/

Стоилов, Д. 2013. *Анализ на електроенергийния пазар в България.* Технически университет – София.

Becker, G. 1983. "A Theory of Competetion: Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics,* No: 98.

Cox, H. 1999. „The Provision of Public Services by Regulation in the General Interest or by Public ownership?" *Annals of Public and Cooperative Economics* 70:2, pp. 161-177.

Majone, J. 1996. *Regulating Europe.* Psychology Press.

Moe, T. 1987. "Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NCRB". *Studies in American Political Development,* 2, pp. 236-99.

Selznick, P. 1985. Focusing Organizational Research on Regulation. Regulatory Policy and the Social Sciences, Roger Noll (Ed).

Stigler, G. 1971. "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (spring): 3-21.

Peltzman, S. 1976. "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics* 19: 211-240.

Unay, S. 2011. „The Rise of the Regulatory State in Europe". *Turkish Journal of Politics* Vol. 2 No.1.

Документи, стратегии и доклади:

Директива 96/92/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия, от 19 декември 1996 г.

Директива 2003/54/ЕС на Европейския парламент и Европейския Съвет от 26 юни 2003 г., относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕС.

Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и Европейския Съвет от 13 юли 2009, относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива2003/54/ЕО.

Дискусионен форум „Прозрачна енергетика“, 2011. Информационен Бюлетин 1. София: Под патронажа на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма.

Доклад на Световната банка и Европейската комисия: „Констатации и препоръки, свързани с българската енергийна политика“, 2013 г., наличен на: http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/findings_and_recommendations(1).pdf.

Енергийна стратегия на Република България. ДВ., бр. 71 от 23 юли 2002 г.

Кратък наръчник към наредбата за търговия с електрическа енергия, „ЕСО“ ЕАД, наличен на: http://www.tso.bg/Uploads/File/eto/bg/documents/market_model.htm

Национална стратегия за развитие на енергетиката и енергийната ефективност до 2010, ДВ, бр. 25 от 1999 г.

Регламент 713/2009/ на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Агенция за сътрудничество между регулаторите на енергия.

Регламент 714/2009/ на Европейския парламент и на Съвета относно условията за достъп до мрежата за трансграничен обмен на електроенергия и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1228/2003.