



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ

по

ПОСЛЕДИЦИ ОТ ЕНЕРГИЙНИЯ ЦЕНОВИ ШОК И МЕРКИ ЗА СМЕКЧАВАНЕТО МУ

(разработено по собствена инициатива)

София, 28 октомври 2005 г.

С писмо № КНСБ-92-00-70/06.10.2005 г. на КНСБ и писмо № 00234/ 06.10.2005 г. на КТ "Подкрепа" членовете от втора група на Икономическия и социален съвет, на основание чл.14, ал. 2 от Правилника за дейността на ИСС, предложиха проект на Становище на тема "Последици от енергийния ценови шок и мерки за смекчаването му" за внасяне, обсъждане и одобряване от пленарната сесия на ИСС.

На 18 октомври 2005 г. Пленарната сесия на Икономическия и социален съвет, на основание чл. 29, ал.1 от Правилника за дейността на ИСС, взе решение за образуване на временна комисия към Съвета за доработване на становището на база дискусиите в пленарната сесия, становища на независими експерти и изискана от Съвета, на основание чл. 6 от Закона за ИСС, информация от Националния статистически институт и Държавната комисия за енергийно и водно регулиране.

Временната комисия на заседание от 24.10.2005 г. прие проект на Становище на Съвета и определи за докладчици съпредседателите на комисията – г-н Пламен Димитров и г-н Димитър Манолов.

На своята Петнадесета пленарна сесия, проведена на 28 октомври 2005 г., Икономическият и социален съвет одобри настоящото Становище.

I. ПОСЛЕДСТВИЯ ОТ ШОКОВОТО ПОВИШАВАНЕ НА ДЪРЖАВНО РЕГУЛИРАНИТЕ ЦЕНИ НА ЕНЕРГОНОСИТЕЛИТЕ

Икономическият и социален съвет е сериозно обезпокоен от:

- хаотичните информации и действия в началото на зимния период по отношение на цените на енергия;
- оскъдния социален диалог по въпроси, които пряко касаят жизненото равнище на населението и условията на бизнес;
- отсъствието на своевременна реакция за обсъждане на конкретни мерки за компенсиране на новия удар върху доходите на населението и конкурентоспособността на икономиката.

Докато страните от Европейския съюз, чийто член се надяваме да бъдем скоро, и дори Европейската комисия обсъждат мерки за намаляване на последствията от новата световна петролна криза и възможни компенсаторни социални мерки и схеми, насочени към облекчаване на разходите на домакинствата и предприятията, в България правителствените намерения все още не са ясни.

Прехвърлянето на отговорността върху независимия *държавен* регулаторен орган – ДКЕВР, както и различни видове разнопосочни оправдания съвсем не отменят необходимостта от държавна политика относно цени, които се формират монополно и в отсъствие на реална конкуренция и пазар. При такава ситуация широката дискусия, консултациите и ефективното обсъждане със социалните партньори на причините и последствията за подобно решение са задължителни, в т.ч. и според законовите текстове на Кодекса на труда.

Параметрите на ценовия шок все още не са ясни докрай, а компетентните власти не са очертали краткосрочните и средносрочните аспекти на влиянието на драстично повишените цени върху икономическото и социалното развитие, както и върху качеството на живота на българските граждани.

Икономическият и социален съвет констатира следните факти и обстоятелства:

- Не е ясна стратегията за увеличаване цените на електроенергията за бизнеса. Досега стремежът бе цените за бизнеса и за домакинствата да се изравнят и това вече е почти постигнато. С предприемането на ново увеличение само на цените за бизнеса те отново изпреварват цените на електроенергията за бита. Обяснение за тази мярка все още няма нито от изпълнителната власт, нито от контролиращия орган.
- Енергийният ценови шок засяга както българския бизнес, така и всички домакинства. При това трябва да се има предвид, че се наслаждава пряк и вторичен ефект, вследствие на което средногодишната инфлация, измерена чрез индекса на потребителските цени, ще достигне 5-6%, а издръжката на живота ще се повиши в края на 2005 г. с 8-10% (по данни на КНСБ). За икономиката и бизнеса това означава по-ниски продажби, нови фалити, намалени инвестиции и неразкрити нови работни места. За населението намаляването на покупателната способност на доходите ще доведе до спад в потреблението и жизнения стандарт, което е крайно нежелателно с оглед неблагоприятната позиция, която заема

- България в сравнение с останалите страни от Централна и Източна Европа, както и с желанието в периода до пълноправно членство дистанцията до най-слаборазвитите страни от общността да бъде стопена.
- Опитът от последните 4-5 години показва, че стъпаловидното поскъпване на електро- и топлоенергията за битови потребители не бе компенсирано в нужната степен, вследствие на което се разширява кръгът на домакинствата, изпитващи все по-големи трудности да посрещат разходите си през зимните месеци и да плащат в срок сметките. Това намалява потреблението на услугата за топлоподаване и съответно поставя под въпрос нейната целесъобразност особено за градовете, в които цената ѝ надхвърля възможностите на семейство със средни доходи (гр. Казанлък например).
 - След като българските граждани, заплащайки всяка година нови по-високи цени, „подготвиха“ енергийния сектор за приватизация, сега фактически трябваше да се убедят, че регионално закрепеният частен монопол на трите чуждестранни компании, собственици на ЕРП, не предлага нищо по-добро от държавния монополист НЕК. Опитвайки се да лавира между интересите на обществото и частните компании, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране се оказва в изключително сложна ситуация, при която тя няма полезен ход, за да защити потребителите и едновременно да удовлетвори нарастващите претенции на новите собственици. И това ще продължава дотогава, докато потребителите нямат свободата да избират условията и доставчиците на ток в напълно либерализирана пазарна среда.
 - Търговците ще се мотивират за необосновано повишаване на цените на стоките от първа необходимост с цените на петрола и природния газ.
 - Производителите ще се опитат да преодолеят неблагоприятния за тях ефект от повишаването на цените на промишления ток чрез повишаване на цените на промишлените стоки или чрез орязване на разходите, предимно за труд.
 - Свива се жизненият стандарт за голяма група от населението в големите градове, извън тази на социално слабите, за която поредното увеличение на монополните цени на природния газ с близо 20% означава нов удар върху дохода, с който разполагат в качеството им на абонати на топлофикационните дружества.
 - Структурата при определянето на крайната цена не е ясна, защото на места се повишава и таксата за мощност – например в Габрово нараства 2 пъти, а на други места се намалява. Таксата мощност, като част от крайната цена на топлоподаването, засяга и онези, които не ползват самата услуга, поражда много въпроси както за нейната целесъобразност, така и за нейната същност като част от ценообразуването.
 - От 1 октомври отпадат евтините 50 кВтч. нощна електроенергия за отопление (досега елемент от първото стъпало).
 - България е единствената страна, в която нетните цени (без данъци и такси) на електроенергията в евро и по паритет на покупателна способност нарастват прогресивно при по-висока консумация. Пазарният принцип – „повече потребляваш – по-малко плащаш“ не важи за нашата страна. По-голямата част от стра-

ните са възприели система за ценообразуване, при която цената пада при нарастване на годишното потребление. Изключение правят Италия, Португалия, Латвия, Литва и Румъния, като в някои от тях най-висока е цената на стандартната потребителска група¹.

България е с най-ниската нетна номинална цена на електроенергията в евро. За стандартната потребителска група Dc тя е 5,37 евро за 100 кВт/ч, която е над 2,5 пъти по-ниска от най-високата (Италия – 14,40 евро) и близо 2 пъти по-ниска от средноевропейската (ЕС–25 – 10,46 евро).

България заема пета позиция в класацията по нетни цени на електроенергията за стандартната потребителска група Dc по паритет на покупателна способност с цена от 13.89 СПС², или практически еднаква с тази в Италия (13.88 СПС). На първо място в тази група е Словакия – с 20.15 СПС, а на последните три места (с най-ниски цени) са страни като Финландия – с 6.89 СПС, Швеция – с 6.79 СПС и Дания с – 6.75 СПС. С други думи, стандартният битов потребител в България към 1 януари 2005 г. плаща повече от 2 пъти по-висока цена от стандартния потребител в Дания по нетни цени, отразяващи паритета на покупателна способност.

Класирането на страните по крайна (брутна) цена, измерена по паритета на покупателната способност за стандартната потребителска група Dc, която включва всички данъци и такси, включително и ДДС, определя Гърция като страна с най-ниско ценово равнище – 8.02 СПС и Словакия като страна с най-високо – 24.01 СПС. България и тук е сред страните с по-високи цени, заемайки седмо място с цена от 16.66 СПС, която е повече от 2 пъти по-висока от най-ниската.

Данните в СПС показват, че страни като Дания и Швеция, които са с най-ниски нетни цени на електроенергията за стандартната група потребление Dc, едновременно с това имат и най-висок дял на данъци и такси върху тези цени: Дания – 146% и Швеция – 65%, но и двете страни с висока данъчна тежест, включена в цената, са отново с по-ниски брутни цени от България – Дания – 16.59 СПС и Швеция – 11.20 СПС. По отношение на данъчното натоварване върху цените България със своите 20% ДДС, включени в разходите на домакинствата от стандартната група, е по средата.

- Предстои значително увеличение на цената на водата.
- В цените на електро-, топлоенергията и водата се калкулират значителни загуби предимно от некоректни абонати и от лоша поддръжка.

Икономическият и социален съвет взе под внимание и други фактори, които ще се отразят върху качеството на живота в България.

- Намерението на МФ предсрочно и ускорено да увеличи акцизите на някои стоки от 01.01.2006 г., вместо от 1.01.2008 г., с цел „предсрочно“ консумиране на инфлацията.
- Предвиденото намаление от 01.01.2006 г. на осигурителната тежест с 6 пункта заедно с изменението на разпределението между работодател и работник

¹ Стандартната потребителска група отговаря на домакинство с жилище от 90 кв.м. жилищна площ, с годишно потребление на електроенергия 3500 кВтч., от които 1300 кВтч. нощна.

² Стандарт на покупателна способност – изкуствена обща валута за международни сравнения по обменни курсове от ППС (паритети на покупателна способност).

на 65:35 % води практически до запазване на личните осигурителни вноски на работниците и служителите. Облекчението на облагането на доходите на физическите лица е крайно недостатъчно за покриване на повишените цени на енергоносителите и водата;

- Увеличението на цената на въглищата с 10.62% на тон.
- Увеличението на цената на дървата за огрев с 28,57%.

На фона на все още изоставащите доходи в България (при проектирана средна работна заплата за 2006 г. – 356 лв., за 2005 г. – 312,17 лв. към полугодieto) средната заплата за отоплителния период се очертава да е 334,5 лева.

Икономическият и социален съвет отчита още, че:

- 55% от работниците получават заплата под средната;
- средната пенсия е 133 лв., което е под минималната работна заплата;
- средногодишното равнище на безработица е над 12%;
- домакинствата се издържат средно от един работещ и един пенсионер, плащането само на отоплението през половината от годината става невъзможно за огромна част от хората.

Анализирайки създадената социално-икономическа ситуация и намеренията на правителството, Икономическият и социален съвет предупреждава, че:

Първо, натискът за шоково повишаване на практически монополни цени обслужва интересите на отделни монополи, което създава про-инфлационна ситуация, застрашаваща обществено приетата политика за устойчив ускорен икономически растеж на България.

Второ, въпреки всички декларации за бърза интеграция на България в Европейския съюз, подобни действия противоречат на добрите практики за повишаване на конкурентоспособността и социалната отговорност, както и съобразяването с интересите на гражданското общество.

Трето, шоковото увеличение на основни цени и намеренията за предсрочно повишаване на акцизите в един и същи период от време ще има сериозно влияние върху жизненото равнище на населението.

Четвърто, увеличението на разходите за енергоизточниците заедно с акцизите идва веднага след наводненията, които засегнаха $\frac{3}{4}$ от страната, и непосредствено преди зимата, която синоптиците предричат да бъде тежка, ще се отрази негативно на огромна част от населението и на малките и средните предприятия.

Това може да породи социално напрежение – скрито или явно.

II. РЕГУЛИРАНЕ ЦЕНИТЕ НА ЕНЕРГОНОСИТЕЛИТЕ. МЕРКИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИЯ КОНТРОЛ ВЪРХУ ДЕЙНОСТТА НА ДЪРЖАВНАТА КОМИСИЯ ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

Съгласно Закона за енергетиката регулирането на цените в отрасъла се осъществява от ДКЕВР (Държавна комисия за енергийно и водно регулиране). Комисията е независим, специализиран държавен орган. Членовете са назначени от Министерския съвет. Решенията на Комисията могат да се обжалват само пред ВАС.

Действително, международна практика е регулирането на такъв тип цени да се извършва от специализиран държавен орган. Същевременно различията са в изискванията към членовете на Комисията и степента на нейната независимост.

През последните години вземането на компетентни решения от Комисията става все по-важно. От една страна, това е обективно обусловено от обстоятелството, че регулираните от нея цени пряко касаят икономиката и жизненото равнище на населението. От друга страна обаче, е налице трайна тенденция на ежегоден ръст на цените на енергоносителите и свързаните с тях услуги на енергийните предприятия.

Въпреки обществените диспути, които Комисията провежда преди важни решения за промени в цените, в повечето случаи обществото не приема това за достатъчно и не разбира ясно механизмите за образуване на цените. Най-често изрежданите аргументи за формиране на такова отношение са, че :

- сред членовете на Комисията не са законово представени бизнесът, синдикатите и организациите на потребителите;
- трудно се оборват аргументи на Комисията в обществените диспути при оскъдната изходна информация, с която се разполага;
- обществото не е достатъчно запознато с принципите, методиките и механизмите за образуване на цените. Необходима е цялостна стратегия за регулиране на цените във връзка с присъединяването ни към ЕС;
- решенията на Комисията могат да се атакуват само по съдебен ред.

Без да изреждаме и други аргументи, горепосоченото е основание в много от случаите хората да изпитват дълбоки съмнения в правилността на взетите решения, в компетентността и отговорността на членовете на Комисията.

Възниква необходимостта от конструирането на специализиран обществен експертен съвет, в който да са представени интересите на бизнеса, труда и потребителите и който същевременно да има не само консултативно, но и възпиращо въздействие върху определени решения. Чрез промени в Закона за енергетиката този съвет би могъл да бъде елемент от структурата на ДКЕВР, като за да се избегне рискът от придаването на подчертано оперативен характер на дейността му, той би могъл сам да преценява проекторешенията на Комисията, които са от особен интерес за неговите представители.

Възможни са и други решения за увеличаване контрола върху Комисията. Например: разглеждане на въпросите в НСТС; утвърждаване на решенията на Комисията

от МС; пряко участие на заинтересованите страни в работата на Комисията със статут на нейни членове. Всеки от тези варианти има поне един от следните недостатъци – непредставяне на заинтересованите групи, липса на императивно въздействие от страна на обществените структури, невъзможност да се обжалват решенията пред ВАС, символично представяне на заинтересованите групи в състава на Комисията, необходимост от преминаване на щатна работа в Комисията и др.

Същевременно, независимо от създаването на механизъм за засилване на общественения контрол върху решенията на Комисията, според нас, е необходимо да се разширят основанията за смяна на нейни членове преди изтичането на мандата при наличие на доказателства за проявяване на сериозна некомпетентност, субективизъм и неизпълнение на решения на съдебни органи.

Фрапиращ случай в това отношение например е неспазването на решение на ВАС по повод увеличение цените на тока, с което се спира Решение № Ц-009/13.06.2005 г. на ДКЕВР за определяне цените на електрическата енергия за битови потребители за периода 01.07.2003 г. до 30.06.2004 г. Решението на ВАС не бе изпълнено, което е нарушение на законите в Р България.

ДКЕВР явно не е проявила интерес и не е положила никакви усилия да повлияе върху договорите за приватизация на електроразпределителните дружества, в които държавата е поела ангажимент да осигури норма на печалба на новите собственици в размер на 16 на сто. Ръководни представители на Министерството на енергетиката и енергийните ресурси ни убеждаваха, че приватизацията в енергетиката няма да доведе до ръст на цените, тъй като ситуацията се контролира от ДКЕВР.

Няма обяснение и фактът, че приемайки методиките за образуване на цените на енергоносителите, ДКЕВР не пожела да се вслуша в мнението на работодатели и синдикати относно “порочността” на т.нар. разходно-покривен принцип, заложен в методиките. В тази връзка не се направи опит за утвърждаване на нормативни горни граници за определени разходи, което впоследствие неизбежно доведе до подчертан субективизъм при преценката на представените от предприятията текущи и прогнозни разходи.

Ако обърнем внимание на формирането на цената на природния газ, ще видим наличието на спекулативни прийоми на “Булгаргаз” ЕАД, чрез които компанията или “надува” своите разходи, или не отчита някои свои съществени извънредни приходи. Например експерти информират, че дружеството е приело собствена счетоводна методика за изчисляване на базата, върху която се налагат признатите от Закона за бюджета 30% разходи по реализацията на транзитния газ, чрез която завишава неправомерно собствените си разходи в ущърб на бюджета. Същевременно “Булгаргаз” ЕАД систематично дава неверни прогнози за необходимите резерви от природен газ за поддържане налягането в системата през зимния сезон в газохранилището в Чирен. Тези прогнози също се калкулират в разчетите при определяне на държавната цена. Допълнително, за доказване на по-големи разходи за съответното тримесечие, с цел повишаване на цената за следващото тримесечие, “Булгаргаз” ЕАД ползва среднопретеглен валутен курс за последните 30 дни, а не за цялото тримесечие, през което е закупувал газ. Всичко това обаче не се взема под внимание от държавния регулиращ орган.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА МЕРКИ

Предвид сериозността на поставените проблеми, в условията на очертаващата се енергийна криза, Икономическият и социален съвет на Република България препоръчва на правителството да бъдат предприети следните мерки:

1. Внасяне на изменения и допълнения в Закона за енергетиката с цел:

- създаване на Обществен съвет, състоящ се от представители на бизнеса, труда и потребителите, който да има право на възпиращо въздействие върху проекторешения на ДКЕВР относно монополно регулирани цени. Съветът да е елемент от структурата на ДКЕВР;

- разширяване основанията за смяна на членове на ДКЕВР преди изтичането на мандата им, в случай на наличие на доказателства за проявяване на системна некомпетентност, субективизъм и неизпълнение на решения на съдебните органи.

2. Промяна на разходно-покривния принцип за определяне цените на енергоносителите, енергийните и топлофикационните услуги и гарантираната норма на възвращаемост на ЕРП.

3. Преразглеждане на общите условия за доставка на електроенергия от ЕРП в частта им за предплащане на предоставената електроенергия и санкциите при недостигане на предварително заявената консумация.

4. Намаляване на ДДС върху електроенергията, топлоенергията и природния газ с 2 процентни пункта, като първа стъпка към общо намаляване на този данък от 20 на 18%.

5. Да се предприемат мерки за ускоряване на либерализацията на енергийния пазар.

6. Стимулиране на публичното частно партньорство и разширяване използването на чуждестранния опит при проекти за повишаване на енергийната ефективност.

7. Да се разработят стратегии за енергийна ефективност на водоснабдителните и напоителните системи (съответно от МРРБ и МЗГ).

8. Насърчаване производството на енергия от алтернативни източници и облекчаване на режимите за тяхното изграждане. Премахване на акцизите върху биогоривата.

9. Разширяване кръга на семействата с право на енергийни помощи, като се повиши ГМД до 50% от актуалния праг на бедност в България и при необходимост се прецизират останалите критерии и параметри за достъп.

10. Разработване на механизъм за нарастване на минималната работна заплата в зависимост от прага на бедност, производителността на труда и съотношението ѝ със средната работна заплата за страната.

11. В процента на увеличение на работните заплати за бюджетните организации и дейности да се отрази средното повишение на енергийните цени за бита и последващите преки и косвени негативни ефекти върху цените на други стоки и услуги. Очакваната ценова динамика предполага изменение на заплатите два пъти годишно с цел постигане на средногодишно нарастване, не по-малко от номиналния ръст на БВП за 2005 г.

12. Тристранно договаряне на национален регулатор за минимално нарастване на работните заплати в браншовете на реалния сектор от 01.01.2006 г., отчитащ инфлацията, икономическия растеж и производителността на труда през предходната година и предстоящите промени в данъчното и осигурителното законодателство. Този регулатор ще се коригира при браншовото колективно договаряне в зависимост от икономическите, финансовите и социалните показатели и специфичната пазарна конюнктура в съответните икономически дейности.

13. Икономическият и социален съвет приветства започването на преговори за сключване на Пакт за икономическо и социално развитие на България до 2009 г., съдържащ конкретни мерки, параметри и политики на развитието по години.

Икономическият и социален съвет счита, че е необходимо правителството и социалните партньори да положат спешно максимални усилия и приложат адекватни механизми за структуриране и стимулиране на двустранния и тристранния социален диалог с оглед постигането на реални резултати в преговорите още от началото на 2006 г.