

Ценообразуване на обществената услуга «питейно-битово водоснабдяване» в РБългария

Юрий Иванов, Атанас Червенков

Pricing of the public service "home water-supply" in BULGARIA: Transition from non-market price (law of prices) to the principles of market price of the public service is described. Conditional periods and created socio-economic consequences are traced. Contradictions arising from the adaptation of a monopolistic structure and their economic and legal impact on the Bulgarian are investigated. Alternative approach leading to a more effective transition to market relations and to extended rights for the consumers is proposed.

Key words: pricing, public service, regulation, water operator, state commission, customers.

ВЪВЕДЕНИЕ

Изследването разглежда начините на регулиране на обществената услуга питейно-битово водоснабдяване за три условни периода. Различните социално-икономически периоди са регулирани чрез три различни нормативни уредби. Първият период (до 1999г.) образуването на цената на питейната вода в РБългария се е регулирала чрез подзаконов нормативен акт - Методика за образуване на цените на водата [6], разработена от Министерството на регионалното развитие и благоустройство. Приета е с ПМС № 98/29.04.1996 г.и е подготвена във връзка с действащия до 01.07.1999г. Закон за цените [4]. Тя позволява създаването на единство при образуването и съгласуването на цените на водата в РБългария. Отменена е с ПМС № 138 / 29 юни 1999 г. Вторият период (1999 - 2006 г.) процедурата по ценообразуване се е извършвала единствено от Управителите на съответните водни оператори. Мотивацията за промените в цените са били формални и често неточни. От 01.10.2006 г. образуването на цената на питейната вода в България се регулира чрез Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги [3]. Цените се утвърждават от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране.

ИЗЛОЖЕНИЕ

В Закона за водите [1], в сила от 28.01.2000 г., се формулира националната икономическа стратегия по използването на водните ресурси в РБългария.

Възприет е принципът за безвъзмездност на общото водоползване и ползване на водните обекти, както и водоползването за задоволяване на собствени потребности.

Цените на услугите по доставяне, отвеждане и пречистване на води покриват разходите за изграждане, експлоатация, поддръжка и реконструкция на съоръженията и системите, необходими за предоставяне на съответните услуги. При образуване на цените се включва таксата за водоползване само за реално ползваните от абонатите водни количества.

За водоползване и ползване на водните обекти с цел стопанска дейност обаче, се заплаща такса за използването на природния ресурс като гаранция за създаване на еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица.

Създаването на Главна дирекция "ВиК" към ДКЕВР стартира дейностите по регулиране на цената на услугата "водоснабдяване с питейно-битова" вода. Във връзка с приетия [3] е разработена Наредбата за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационните услуги [10].

Чрез [10] се определят методите за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационните услуги на ВиК-операторите съгласно чл. 2

[3], правилата за тяхното образуване или изменение, редът за предоставяне на информация, внасяне на предложенията за цени и утвърждаването на цените и тяхната структура. Прилага следните основни методи на ценово регулиране - "Норма на възвръщаемост на капитала" ("разходи плюс"); "Горна граница на цени"; "Горна граница на приходи".

Според SWOT-анализа, предложен от Министерството на регионалното развитие и благоустройство (МРРБ) в приетата Стратегия за управление и развитие на сектора водоснабдяване и канализация в Република България [15], е дефинирано, че предоставените услуги са от първа необходимост за всички потребители, и дейностите водоснабдяване и канализация спадат към "естествените монополи".

След отмяната на [4] и преминаването към пазарен принцип, цените вече се образуват индивидуално от търговските дружества „Водоснабдяване и канализация“ на основание Закона за счетоводството и Националните счетоводни стандарти. При промяна на цената на водата, търговското дружество оповестява новата цена в поне един местен всекидневник. В този случай, водещата насока при провеждане на икономическата регулаторна политика се основава на принципа за възстановяването на разходите за водните услуги, включително тези за околната среда и за ресурса и на принципа "замърсителят плаща".

Основен проблем при ценообразуването на услугата се явява противоречието „реално ползваните от абонатите водни количества“ – „загуби на ВиК-операторите“.

То е нормативно заложено. От една страна, потребителят е длъжен да заплаща само реално ползваните водни количества, а от друга – да заплати допълнително и загубите на местния ВиК-оператор. Това противоречие е въведено още с приемането на [1] (чл. 193, ал. 3). След отмяната на члена, чрез новоприетата Методика за определяне на допустимите загуби на вода във водоснабдителните системи [7], се въвеждат още по-тежки условия за потребителя. Нормативно се утвърждават загуби на вода по водоснабдителната система и над 50%. Формулират се още и допълнителни търговски загуби, които се приемат за не повече от 10 на сто от общото количество вода, измерено на входа на водоснабдителните системи. На практика се дава възможност на всеки местен ВиК-оператор да калкулира в единичната цена на услугата, която предоставя загуби над 60%. И тъй като горният праг не е определен, потребителят плаща всъщност 100% загубите на търговското дружество.

Според [1] за водовземане и за ползване на воден обект се издава разрешително. За издаване на разрешителните за водовземане и за ползване на воден обект се заплащат такси, определени с тарифа от Министерския съвет.

Водата за питейно-битовото водоснабдяване е дефинирана законодателно като основна жизнена потребност. Изискването за силна национална политика за ефективно използване на водите е в пряко противоречие с действията на ВиК-операторите. При икономически непонятните 73 % „загуби“ от „ВиК“ ООД – Сливен, установени от АДВФК [11], е неясно как е възможно изпълнението на изискуемата национална политика. Без икономически аргументи остава и посоченият в [12] доклад, където е посочено като нарушение:

“... продажба на питейна вода по цени, по-ниски от нейната себестойност при производството в размер на 438 721 лева като не е спазен чл. 193, ал. 1 от Закона на водите”

При такова драстично нарушение на националната политика за ефективно използване на водите би следвало, на нарушителят да се отнеме разрешителното за водоползване.

В парадигмата на обществените икономически отношения съществува пряка и взаимнообусловена връзка между качеството на дадена услуга и дължимата цена. Корелацията цена – качество по отношение на услугата питейно-битово

водоснабдяване лесно може да се открие в справките на националния статистически институт и докладите от проверките на Басейновите дирекции.

Изграждането и функционирането на пречиствателни станции за питейни води (ПСПВ) на входа на водопроводните системи е задължително условие за гарантиране качеството на услугата и спазването на задължението по Приложение № 2 [9] в регламентирания срок – 1 януари 2007 г. При липсата на това задължително хидротехническо съоръжение за област Сливен е определена категория А2 [5] за повърхностната вода. Единственото третиране на природната вода в област Сливен е дезинфекция – чрез силноотровните вещества хлор-газ, хлор или белина. Би следвало, при ниско качество на услугата, придружена с риск за здравето и липса на разходи за инфраструктурното съоръжение, цената на услугата, предлагана от този ВиК-оператор да е по-ниска, в сравнение с цената на услугата, предлагана от ВиК-оператор с изграден ПСПВ и по-високо качество на услугата. Сравнението на цените, предоставени от българските ВиК-оператори на Националния статистически институт показва тъкмо обратното.

ВиК-операторите са търговски дружества. Според общото търговско право, цената (на услугата) се определя от страните при сключване на договора. Специалният [3] определя друга процедура при определянето на цената. Цената на услугата се определя на база разработените от водните оператори бизнес планове за 5-годишни периоди, които съдържат производствена, ремонтна, инвестиционна и социална програма, с техническа и икономическа част.

В този случай, цената на услугата представлява сума от два компонента – настоящата себестойност на услугата плюс включените разходи за бъдещи периоди средства на основата на производствената, ремонтната, инвестиционната и социалната програма на съответния воден оператор. Тоест, според възприетата схема на ценообразуване, потребителят кредитира бъдещите намерения на Управителя на съответния ВиК-оператор.

Търговското дружество „ВиК“ ООД – Сливен е ползвало средства от Световната банка по т.нар. „воден заем“. Целта на инвестицията е била да се създадат пилотни зони за намаляване загубите на вода. През 2003г. официалните общи загуби са 66%, през 2005г. вече са нарастнали на 67%, а през 2007г. според [11] вече са 73% ?!

Начинът на водоснабдяване на дадено населено място е основен фактор за формирането на производствената себестойност на услугата. Основен параметър тук е разходът на електроенергия в помпените станции.

За периодът 2000 – 2006г., когато ценообразуването е задължение на ВиК-операторите, Принципалът (Министерството на регионалното развитие и благоустройство) изисква утвърждаването на единни цени, независимо от ландшафтът на населените места, които се водоснабдяват. Смисълът на тази разпоредба е създаването на социално поносим модел, по отношение на цената на услугата, предоставяна от всеки един воден оператор :

“На територията на "ВиК" ООД, Сливен са въведени единни цени, независимо от общините и населените места” [14]. Презумпцията е, че ако се въведат цени, пряка функция на производствената себестойност на услугата, би следвало в абсолютно всяко населено място да се формират собствени единични цени на услугата. Съвсем очевиден е рискът от прекалено голям марж в търговските цени за всички населени места, обслужвани от един и същ воден оператор. Вероятността от твърде остра социална диференциация, поради хидро-географската характеристика на всяко населено място и зависеща единствено от начина на водоснабдяване е неприемлив социален модел за тази жизненоважна услуга. Затова се възприема принципа за единна единична цена на услугата, предлагана от съответния воден оператор.

Рискът от създаване на социално-дискриминационен модел [2] при формирането на единичната цена на услугата е налице.

Според чл. 193 [1], при образуването на цените се включва таксата за водоползване само за реално ползваните от абонатите водни количества.

Единственият обективен начин за точното установяване на количествена характеристика е измерването с подходящо техническо средство. Липсата на водомерни устройства, както в някои квартали, така и при отделни абонати е обективна пречка за изпълнение на нормативната разпоредба. Съвременното българско законодателство е „намерило изход“ от ситуацията. Чрез подзаконов нормативен акт [8] вместо реално ползвани (и измерени) количества се въвеждат „виртуалните“ 6 куб. м. (при топлофицирано) и 5 куб.м. (при нетоплофицирано) жилище за абонати физически лица. Разпоредбата не регламентира критериите, чрез които са възприети точно тези конкретни количества.

Голяма част от измервателните устройства на подаваната питейна вода са остарели технически и изправността им не е гарантирана съобразно нормативните изисквания. Не се извършва периодичен метрологичен контрол за изправността на измервателните устройства, съгласно Закона за измерванията, което води до неточност при отчитане на подаденото количество питейна вода, а следователно и до неточност при формиране на крайната цена за абонатите.

В [12] е посочено, че извършената документална проверка и анализ на структурата на вземанията от ползватели на вода на територията на област Сливен е установено, че на група потребители не се отчитат изразходваните количества вода. Потребената, но неотчетена вода е отчетена като загуба на дружеството.

До момента не съществува легална дефиниция на понятието „социална поносимост на цена на услуга“. Посочената дефиниция в [3] „социална поносимост на цената на ВиК услугите“ е първи изолиран опит да се въведе връзка между икономическите категории „цена“ и „доход“.

Посочените в [3] 2,8 куб.м на едно лице, като минимално месечно потребление на вода за питейно-битови нужди не е обвързано с обективни международни здравни стандарти и се разминава с посочените в [13] от Министерството на здравеопазването 4,65 ÷ 7,75 куб.м. на месец.

При формулирането на „социална поносимост“ е некоректно да се въвежда критерий „среден месечен доход“ на домакинство. Тогава въведеното понятие няма да бъде в състояние да защити социалната си функция. Усреднената величина няма да даде отговор на въпроса как могат да се защитят интересите на най-уязвимите слоеве от населението. Коректно е да се възприеме принципът за изчисляване върху минимална работна заплата, защото смисълът на понятието „социална поносимост“ е именно да се защитят най-бедните слоеве от населението !!!

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При липсата на национален специализиран контролен орган е невъзможно осъществяването на прозрачен и ефективен контрол в дейността на водните оператори. Резултатът винаги ще бъде на границата на научния абсурд.

Посочените противоречия са свързани с „реално ползваните от абонатите водни количества“ – „загуби на ВиК-операторите“; „рентабилно използване на природните води“ – „величина на загубите на ВиК-оператора“; „качество на услугата“ – „цена на услугата“ ; „бизнес план на търговското дружество“ – „кредитиране от потребителите“; „гравитачно водоснабдяване“ – „смесено водоснабдяване“; „потребители с монтирани водомери“ – „потребители без монтирани водомери“, както и „социалната поносимост на цената на ВиК услугите“, които са част от проблемите при реализирането на ефективна национална политика в използването на природните води. Води до обезсмисляне на всички стимули на потребителите за икономично и разумно ползване на питейно-битовата вода и не насърчава въвеждането на съвременни технически методи и постижения при предоставянето на ВиК-услугите.

Комплексното регулиране на ценообразуването на обществената услуга питейно-битово водоснабдяване може да бъде осъществено ефективно единствено след създаването на национален контролен орган по използване на природните води на РБългария – Национална Агенция по контрол на водите.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Закон за водите (Обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г.).
- [2] Закона за защита от дискриминация (Обн. ДВ. бр.86 от 30 Септември 2003г.).
- [3] Закона за регулирането на водоснабдителните и канализационните услуги (Обн. ДВ. бр.18 от 25 Февруари 2005г.).
- [4] Закон за цените (отм.,ДВ,бр.30 от 2 април 1999 г.).
- [5] Заповед № 45/ 22.07.2004г., Директор на Басейнова дирекция – Пловдив.
- [6] Методика за образуване на цените на водата (обн.,ДВ, бр.40, 10 май 1996г.).
- [7] Методика за определяне на допустимите загуби на вода във водоснабдителните системи, 05.05.2006г., Министерство на регионалното развитие и благоустройство.
- [8] Наредба № 4 от 14 септември 2004 г. за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи (Обн. ДВ. бр.88 от 8 Октомври 2004г.).
- [9] Наредба № 12/18.06.2002 г. за качествените изисквания към повърхностни води, предназначени за питейно-битово водоснабдяване (Обн. ДВ. бр.63 от 28 Юни 2002г.).
- [10] Наредбата за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационни услуги (Обн. ДВ. бр.32 от 18 Април 2006 г.).
- [11] Одитен доклад (№ Р-С-123/27.12.2005 г.), АДВФК, Сливен.
- [12] Одитен доклад (№ ФИ 1 СЛ 0006/2007), АДФИ, Сливен.
- [13] Писмо изх. № 63-00-61/15.08.2006г., Министерство на здравеопазването.
- [14] Решение № 15/ 27.01.2005 г., Комисия за защита на конкуренцията–София.
- [15] Стратегия за управление и развитие на сектора водоснабдяване и канализация в Република България, 2004г., МРРБ – София.

За контакти:

Ст.ас. инж. Юрий Иванов, Катедра „Машинознание“, Минно-геоложки университет „Св. Иван Рилски“, тел.: 02 8060 561, e-mail: ohio@abv.bg

Доц. д-р инж. Атанас Червенков, катедра “Теоретична електротехника”, Технически Университет София, тел.: 029653195, e-mail: acher@tu-sofia.bg

Докладът е рецензиран.