

*Методи за ефективно разрешаване на дискриминационни  
практики при предоставяне на услугата „питейно-битово  
водоснабдяване“ в област Сливен*

**Социални аспекти на ценовата  
дискриминация – праг на поносимост на  
обществената услуга „питейно-битово  
водоснабдяване“**

сдружение „ОБЩЕСТВЕН БАРОМЕТЪР“  
гражданска инициатива „СПРАВЕДЛИВОСТ“

*2010 г.*

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Методи за ефективно разрешаване на дискриминационни практики при предоставяне на услугата „питейно-битово водоснабдяване” в област Сливен” (договор ПОЗ-19-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от сдружение „Обществен барометър” и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и договарящия орган.



Проект :

Методи за ефективно разрешаване на дискриминационни практики при предоставяне на услугата „питейно-битово водоснабдяване” в област Сливен



сдружение „ОБЩЕСТВЕН БАРОМЕТЪР”

<http://www.corruption-bg.org>



гражданска инициатива „СПРАВЕДЛИВОСТ”

<http://www.spravedlivost.net/>



разработил – Даниела Петрова  
ръководител проект – Юрий Иванов

Проектът е финансиран от финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство по договор № ПОЗ-19-00

## **Социални аспекти на ценовата дискриминация - праг на поносимост на услугата питейно-битова вода**

### Съдържание:

1. Регулаторна рамка ..... стр. 4
2. Социалната поносимост като елемент от ценообразуването на услугата водоснабдяване ..... стр. 4
3. Проблеми на българския социален модел за защита на потребителите на водни услуги ..... стр. 8
4. Европейски практики за защита на потребителите на обществената услуга „ПБВ” ..... стр. 10
  - 4.1. Френски модел за подпомагане на потребителите на услугата „ПБВ” ..... стр. 10
  - 4.2. Защита на потребителите на водни услуги във Великобритания..... стр. 13
5. Общи изводи ..... стр. 16

## **1. Регулаторна рамка**

Съгласно Директива 2000/60/ЕС на Европейския парламент и на Съвета на Европа от 23 октомври 2000г., която установява основните принципи на устойчива политика за водите в Европейския съюз, водоснабдяването е определено като «услуга от всеобщ интерес». Директивата, транспонирана и в българското законодателство, препоръчва тясно сътрудничество и съгласувани действия както на ниво Общността, държавите - членки и на местно ниво, така и по отношение на предоставяне на информация, консултации и участие на обществеността, включително потребителите в процеса на управление и регулиране на дейностите по предоставяне на водни услуги.

В българското законодателство (чл. 2а от Закона за водите), водите са признати като жизненоважен ресурс и общо наследство, което се опазва и защитава. Законът постулира правото на всеки гражданин на достъп до вода за питейно-битови цели като приоритет на държавна политика и на политиката, осъществявана от органите на местното самоуправление. Законодателят провъзгласява изискването да се предоставя на обществеността своевременно, точна и разбираема информация за състоянието на водите, планираните мерки и достигнатите резултати от тяхното прилагане. Съгласно чл.10 от същия закон, извършването на дейността ВиК услуги от ответното дружество има своята законова регламентация в Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги (в сила от 20 януари 2005г.). Същевременно в закона са уредени регулирането на цените, достъпността и качеството на услугите, извършвани от експлоатационните предприятия за водоснабдителни и канализационни услуги, наричани „ВиК оператори“.

## **2. Социалната поносимост като елемент от ценообразуването на услугата водоснабдяване**

Българските потребители ползват услугите водоснабдяване и канализация за питейно-битови, стопански и обществени нужди. Услугата включва водоземане на природни води от водни обекти чрез водоземни съоръжения, тяхното пречистване, чрез пречиствателни станции или пречиствателни съоръжения при необходимост, резервиране, транспортиране на водата по довеждащи водопроводи и по уличните разпределителни водоснабдителни мрежи в урбанизираните територии и доставяне на вода в имотите на потребителите чрез водопроводни отклонения.

Понятието „потребител на услугата „ВиК“ е дефинирано в Наредба № 4 от 14 септември 2004 г. за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационни системи, издадена от Министерство на регионалното развитие и благоустройството ( обн. ДВ. бр. 88 от 8 октомври 2004г.). Потребители на ВиК услуги са: собствениците и лицата, на които е учредено вещно право на строеж или право на ползване, включително чрез концесия, на водоснабдяване имоти и/или имоти, от които се отвеждат отпадъчни води, собствениците и лицата, на които е учредено вещно право на строеж или право на ползване на жилища и нежилищни имоти в сгради-етажна собственост; собствениците и лицата, на които е учредено вещно право на строеж или право на ползване на водоснабдяваните обекти, разположени на територията на един поземлен имот и присъединени към едно водопроводно отклонение.

С приемането на Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги (в сила от 20 януари 2005г.) в българското законодателство се въвеждат принципи,

регламентиращи социалната значимост на обществената услуга „питейно-битово водоснабдяване“:

а) водата за питейно-битови нужди е основна жизнена потребност по смисъла на Закона за социалното подпомагане.

б) ВиК-услугите са дейности от обществен интерес.

в) цената на ВиК-услугите трябва да бъде социално поносима;

В същият закон са уредени регулирането на цените, достъпността и качеството на ВиК-услугите, извършвани от експлоатационните предприятия за водоснабдителни и канализационни услуги, наричани „В и К оператори“. За първи път в българското законодателство се въвежда понятието „социална поносимост на цена“ и се въвеждат допълнителни критерии за неговото дефиниране. Основополагащо условие в процеса на ценообразуване е цената на водните услуги да съответства на определените параметри за социална поносимост. В Допълнителните разпоредби, § 1. (1), т.4 от ЗРВКУ, понятието „социална поносимост“ има следната дефиниция:

*„Социална поносимост на цената на В и К услугите е налице в случаите, когато тяхната стойност, определена на база минимално месечно потребление на вода за питейно-битови нужди от 2,8 куб.м. на едно лице, не надхвърля 4 на сто от средния месечен доход на домакинство в съответния регион“.*

Следователно може да се направи извода че „социалната поносимост“ се определя на база средния месечен доход на всички домакинства в съответния регион. В областта на ВиК услугите, тя ще е налице в случаите, когато тяхната стойност, определена на база минимално месечно потребление на вода за питейно-битови нужди от 2,8 куб.м. на едно лице, не надхвърля 4 на сто от средния месечен доход на домакинство.

Възниква въпросът какво се включва в съдържанието на понятието „социална поносимост“ и каква е методиката за изчисление на „средния месечен доход на домакинство в съответния регион“, кой е правоимащият субект по ЗРВКУ, от когото ВиК операторите получават всеки месец актуална информация за „средния месечен доход на домакинство в съответния регион“ и как се определя прага на социална поносимост на цена на услугата чрез критерият - 4% критична граница за социална поносимост. Небезинтересен е и въпросът как е определено минималното месечно потребление на едно лице в размер на 2,8 куб.м

В резултат на запитване на потребителски организации, Министерството на труда и социалната политика (вх. № 775 от 14.03.2007г.) дава отговор на някои от тези въпроси, а именно: «Законът за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги, цели да се създаде условия за равнопоставеност между различните групи потребители по отношение на качеството и цената на В и К услугите. Регулирането на цените на В и К услугите се осъществява от ДКВЕР, която ползва информация за общия доход на домакинство от Националния статистически институт. Официалната методика за изчисляване на средния доход на домакинство е от негова компетентност.»

ЗРКВУ задължава В и К операторите да разработват бизнес планове за 5-годишни периоди, които съдържат производствена, ремонтна, инвестиционна и социална програма, с техническа и икономическа част. На базата на тези бизнес планове ДКВЕР утвърждава цените на водните услуги за години напред. Задължителна част на бизнес плановете е икономическата обосновка, която съдържа освен анализ на потреблението на водни услуги и «анализ на социалната поносимост на предлаганата цена на В и К

услугите». (т. 8 на чл.3) В Наредбата за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационни услуги<sup>1</sup> в чл. 9 и чл.10 се определят елементите и параметрите, които трябва да съдържат бизнес плановете, редът за контрол на изпълнението им и начинът на отчитане на изпълнението на годишните целеви нива на показателите за качество.

1) Анализ на методологията и организацията на изучаване на бюджетите на домакинствата на НСИ, показва, че данните, които институтът събира и публикува са в различни разрези. Основното правило обаче, е че «статистическата информация за месечните доходи се обявява 45 дни след изтичането на съответния отчетен период, а за годишните данни - през месец април на следващата календарна година»<sup>2</sup>. Така например към настоящият момент (месец октомври 2010 година) последните налични данни за бюджетите на домакинствата по области се отнасят за първото тримесечие на 2010 година . Публикациите на НОИ «Бюджети на домакинствата в Република България», в които се дава най-пълна информация за средният месечен доход на домакинствата, оповестяват данни за предходната година.

Следователно, изводът е, че в методиката на ценообразуване на водните услуги, елементът «социалната поносимост на цената на водата», съобразен със средния доход на домакинствата по области е лишен от съдържание, тъй като данните на НСИ, които операторите ползват и са в състояние да покажат, не отразяват актуалното (към момента на изготвяне на бизнес-плановете) материално състояние на домакинствата в съответната област. Като се има предвид, че цените на водните услуги често се отнасят за 3 до 5 годишни периоди напред, то елемента социална поносимост като компонент от методиката за ценообразуване е силно манипулиран, тъй като каквито и данни да са използвани, те отразяват доходите на домакинствата за минали периоди и не са актуални към момента на заплащането на сметките за вода, съответно на действието на цените на водната услуга.

2) В законовото определение на понятието „социална поносимост» е посочено второ условие за изпълнението на този компонент, а именно «минимално месечно потребление на едно лице», като в дефиницията е указана и нормата от 2,8 куб.м. При направени щателни проучвания в ДКВЕР, МТСП, МРРБ и НСИ, никъде не бе открита документация, която да даде информация как е установен този праг във формирането на цената на водата и какъв европейски критерий може да бъде сравним с посочената в закона граница. От информацията на Министерство на здравеопазването, се разбира, че необходимото количество вода на месец за един човек е между 4,5 и 7,5 куб.м., което е повече от 2 пъти от залегалото в ЗРВКУ количество. Изводът е, че и този компонент в понятието социална поносимост е лишен от съдържание, тъй като той не съответства нито на националните, нито на международните санитарни норми.

3) Третият разрез на понятието социална поносимост е свързан с посочване на прага 4 % от средния месечен доход на домакинство в съответния регион, който не трябва да надвишават разходите на домакинствата при заплащане на сметките за вода. Не става ясно как е изчислен прагът от 4% от средния месечен доход на домакинство, нито методиката по която е определено като количество месечно потребление от 2,8 куб.м. на едно лице. Нито една от гореизброените институции не е в състояние да обоснове защо е избран именно този количествен измерител от 4 на сто за социалната поносимост на водната услуга.

<sup>1</sup> ПМС №73 от 4.4.2006 г., ДВ бр.32, 2006 г.

<sup>2</sup> <http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=21>

Анализът на инвестиционните проекти по разходи и ползи е изрично изискване към инвеститорите, съгласно регламентите на ЕС за Структурните, Кохезионния фонд и предприєдинителният инструмент на структурната политика ИСПА в случаите, когато разходът по тези проекти надвишава 50, 10 или 5 млн. евро. Прагът от 4% социална поносимост е фиксиран единствено в Указанията на ЕК към методиката за изготвяне на анализа за разходите и ползите на инвестиционни проекти.<sup>3</sup> Ръководството изисква при разработването на Социално –икономическите обосновки на всички проекти във водната инфраструктура, в референтния период от 30 години, за който се прави анализът на разходите и ползите, инвестицията да бъде социално поносима. В т 4.3 на същия документ е казано, че тарифната система трябва да се основава на реалното потребление на ресурси като тарифите трябва да покриват като минимум експлоатационните разходи и разходите за техническа поддръжка. Необходимо е «да се предвиди адекватна тарифна структура с оглед да се увеличат приходите на инфраструктурния проект преди да се отпуснат публични субсидии като в същото време се отчита социалната поносимост». Именно на това място се споменава че общоприетото ниво на социална поносимост е 4%. Следователно количественият измерител на социалната поносимост е задължителен елемент от инвестиционните планове в сферата на водната инфраструктура и той не е задължителен измерител на социалната поносимост в качеството му на елемент от ценообразуването на услугата по доставка на питейно-битова вода. Социалната поносимост като 4 процентен праг от разходите на домакинствата е изискване към обосновката на инвестиционните проекти във водната сфера, но в нищо не доказва неговата роля в ценообразуването на водната услуга.

Изводът е, че въвеждането на ограничението от 4% в Закона за регулиране на водните и канализационни услуги създава предпоставка за изкривено разбиране на социалната поносимост по отношение цената, която потребителите на тези услуги са задължени да заплатят. То поставя един доста висок праг, който може да послужи като оправдание за необосновано повишаване на цените от страна на ВиК дружествата и по-неблагоприятното положение на една категория платци (а именно тези които имат регистрирани водомери за измерване на индивидуалното потребление) в сравнение с други потребители, чрез привидно неутралната разпоредба на § 1.(1), т.4 на Допълнителните разпоредби на Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационни система.

Общоприетата в световната практика дефиниция на «социалната поносимост» се основава на готовността на потребителя да плаща за водата като ресурс и услугата по доставянето и третирането ѝ и тя може да се измери количествено чрез прилагане на пазарните цени на алтернативните услуги: водоноски, бутилирана питейна вода, раздаване на напитки, разходи за пречистване с устройства инсталирани при потребителите, обеззаразяване на място на потенциално заразени води и т.н. или чрез прилагане на други методи, описани в икономическата литература.

Понятието социална поносимост с неясните и необосновани критерии, които са формулирани в сегашния текст на ЗРВКУ се превръща в един вид рамка, която услужливо оправдава всяко повишаване на цените на водните услуги от страна на ВиК

---

<sup>3</sup> Ръководство за анализ на инвестиционни проекти по разходи и ползи, подготвено от ЕК, ГД Регионална политика: отнася се за Структурните фондове, Кохезионен фонд,и Испа, Нов програмен период 2007-2013 г-, Работен документ 4 на ЕК, т 2.2.2.

операторите, дори в случаи когато те регистрират загуби при доставянето ѝ повече от 60 процента и по този начин ощетяват бюджетите на потребителите, като разхищават един от най-ценните природни ресурси.

### **3. Проблеми на българския социален модел за защита на потребителите на водни услуги**

Социалният модел в България се регулира от разпоредбите на Закона за социално подпомагане и Правилника за прилагането му. Право на социално подпомагане имат българските граждани, семейства и съжителстващи лица, които поради здравни, възрастови, социални и други независещи от тях причини не могат сами чрез труда си или доходите, реализирани от притежавано имущество да осигуряват задоволяване на основните си жизнени потребности. Социалните помощи са средства в пари и/или в натура, които допълват или заместват собствените доходи до основните жизнени потребности или задоволяват инцидентно възникнали потребности на подпомаганите лица и семейства. Размерът на социалната помощ се определя на базата на **"гарантиран минимален доход"**, който се определя нормативно и неговата цел е да осигури минимален доход на лицата за задоволяване на основни жизнени потребности, съобразно тяхната възраст, семейно положение, здравословно и имуществено състояние. Законодателството дефинира и понятието "основни жизнени потребности", които са «достатъчно храна, облекло и жилище, съобразно социално-икономическото развитие на страната».

Органите, отговорни за политиката в областта на социалното подпомагане са Министерът на труда и социалната политика в сътрудничество с областните администрации, органите на местното самоуправление и юридическите лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза.

Условията и редът за предоставянето на социалните помощи и прекратяването им се уреждат с Правилника за прилагане на ЗСП с изключение на целевите помощи за отопление. НАРЕДБА № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, издадена от министъра на труда и социалната политика (обн., ДВ, бр. 49 от 27.05.2008 г.) дефинира редът за отпускане на целеви помощи на домакинствата – обект на социално подпомагане за заплащане на разходите им за отопление през земния сезон.

От цитираните до сега нормативни актове става ясно, че няма оторизиран орган, който да осъществява социална политика по отношение потреблението на вода и водни услуги. Важността на разглеждания проблем произтича и от формулировката, че водата за питейно-битови нужди е **основна жизнена потребност** по смисъла на чл. 2, ал. 1 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги (посл.изм. от 6.08.2010 г.), а ВиК услугите са дейности от обществен интерес. Освен това в още един закон – Закона за водите (в сила от 28.01.2000 г), изрично е подчертано, че интегрираното управление на водите в България се постига при спазване на следните принципи (Чл. 2а. нов - ДВ, бр. 65 от 2006 г., в сила от 11.08.2006 г.):

1. признаване на водите като жизненоважен ресурс и общо наследство, което се опазва и защитава;

2. определяне на правото на всеки гражданин на достъп до вода за питейно-битови цели като приоритет на държавната политика и на политиката, осъществявана от органите на местно самоуправление.

Практиката показва, че липсата на социален модел за подпомагане на гражданите в неравностойно положение при заплащането на водни услуги води до негласно игнориране на проблема не само от страна на държавните органи, но и от фирмите – доставчици на тези услуги. Съществуващата възможност по чл. 16 от ППЗСП за предоставяне на еднократна социална помощ при «инцидентно възникнали здравни, образователни, комунално-битови и други жизненоважни потребности на лицата и семействата», която се използва от социалните служби при подобни случаи в никакъв случай не решава проблемите, породени от липсата на цялостна политика в тази област. Нещо повече, липсата на такива модели води до порочната практика от страна на ВиК-операторите да прилагат ценова дискриминация, при която една група граждани са поставени в по-неблагоприятни ценови условия от друга група при потреблението на една и съща водна услуга. Пример за това е случаят, разглеждан от Комисията за защита от дискриминация по сигнал на ГС «Обществен барометър» - Сливен за дискриминация и неравно третиране на група потребители в област Сливен при ценообразуване и прилагане на услугата питейно битова вода от "Водоснабдяване и Канализация" ООД, гр. Сливен. В решението си по случая<sup>4</sup>, Комисията установява, че «при предоставяне на услугата водоснабдяване с питейно-битова вода от "В и К" ООД, Сливен, с управител Никола Терзиев, единствен "оператор" за В и К услуги в област Сливен, е извършвал пряка дискриминация спрямо категории "потребители", по смисъла на чл. 4, ал.2 във връзка с чл. 37 от Закон за защита от дискриминация, засягайки пряко техните законни права и интереси от доставка и потребление на жизненоважния ресурс, питейно-битова вода, предназначена за консумация от човека, при различни цени на водата за едно и също качество - А2». В резултат на решението, Комисията постановява на редица институции да променят нормативните изисквания в сферата на ВиК услугите, а на дружеството в област Сливен да преустанови порочната практика.

Пълното игнориране на социалните проблеми, породени в сферата на доставката на ПБВ е и липсата на статистика за реалните разходи на домакинствата при заплащането на тази услуга и дялът на разходите за ПБВ в общите разходи на домакинствата. В статистиката на годишните парични разходи на домакинствата по групи, разходите за вода са дадени в една група с разходите за «жилища, вода, електроенергия и горива за битови нужди». Липсвата на статистическа информация, а така също на други количествени изследвания по проблема води до невъзможността да се проследи реалната ситуация в различните региони на страната, а оттам и на възможността да се формулира адекватна социална политика за неговото преодоляване.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Решение №40 от 23.02.2008 г. на Комисията за защита от дискриминация

<sup>5</sup> Предложение на Отрастовия съвет за тристранно сътрудничество за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане <http://www.fciw-podkrepa.org/index.php/home/novini/predlozhenie-na-otrasloviia-syvet-za-tristranno-sytrudnichestvo/menu-id-1.html>

#### **4. Европейски практики за защита на потребителите на обществената услуга „ПБВ”**

Достъпът до питейна вода е едно от основните човешки права. Независимо от формите на собственост и управление на водната услугата, съществуването на социален модел, подпомагащ потребителите на питейно-битова вода е необходимият елемент, който гарантира реализирането на това право.

Схемите за социални политики във водния сектор варират в различните страни . В две от най-развитите индустриални страни - Франция и Великобритания сериозните публични инвестиции се използват с цел на всеки един гражданин да се гарантират права за достъп до водни услуги .

В тези страни социалните политики във водния сектор имат дългогодишни традиции. Във Франция те се реализират на основата на правилото - предоставяне на помощи на тези, които не могат да платят сметките си, създаване на фондове за водни услуги в селските райони и недопускане на изключване от водната система.

Британската социална политика включва помощи на базата на ниски доходи, различни форми на социално осигурително подпомагане при заплащането на сметките. Също така съществува ефективен и независим регулативен орган. Въпреки, че има определени специфики в социалните модели на Франция и Великобритания, дългогодишният им опит ги прави полезен обект за анализ и пример за успешно взаимодействие на всички заинтересовани страни, довело до положителни резултати за потребителите на водни услуги.

##### ***4.1. Френски модел за подпомагане на потребителите на услугата «ПБВ»***

Сметките за вода имат относително малка тежест в бюджета на домакинствата във Франция и поради тази причина е ясно, че мерките не са в състояние да решат нито проблемите, свързани с жилищата, нито проблемите на бедността. Затова осигуряване на правото на достъп до чиста питейна вода е основен приоритет в помощите за бедното население, което както в цяла Европа, така и във Франция трябва да упражнява това свое право при приемливи икономически условия. За да се подпомогне този процес, политиката в тази област изхожда от презумпцията, че трябва да се въведат мерки на солидарност, които да се финансират чрез законови механизми. Законово регламентиране е предмет на национална конвенция между държавата и доставчиците на вода.

Франция е страна с традиции по отношение на участието на частния сектор в дистрибуцията на водата. Частните доставчици обслужват повече от 80 на сто от населението и това е един от най-високите показатели в световен мащаб, където средният дял на сектора във водните услуги е 10 на сто. Най-разпространеният механизъм за предоставяне на питейно битова вода от частни фирми е концесията за период от 10 до 30 години. В същото време, водните услуги в тези регионите на страната, където оперират частни компании са поскъпнали с 33 процента в сравнение с регионите, обслужвани от публични компании. Това налага прилагането на съответни политики по отношение на лицата в уязвимо положение във връзка с възможностите им за заплащане на сметките за вода.

## **Помощ на домакинствата при заплащане на водни услуги**

В момента във Франция не функционира схема за експлицитно намаляване на тарифите за домакинствата с ниски доходи във връзка със заплащането на сметките за вода. Основната причина е, че механизмът, възприет от публичните власти е вид екс-пост финансова помощ, предназначена за домакинствата с ниски доходи. Този подход е възприет в съответствие с френската дефиниция за публична услуга, която изисква всички потребители със сходни характеристики да заплащат еднаква сума за един и същи вид услуга.

В страната има разнообразни форми за подпомагане на потребителите на водни услуги. Количествен анализ на френските домакинства след специално проучване на потребителите на водни услуги е установил, че 1 160 хил. домакинства, които представляват 4,31% от всичките домакинства в страната, са принудени да изразходват повече от 3% от дохода си за да заплащат сметките за вода. Резултатите от проучването също така показват, че семействата с 1 родител – особено, ако главата на семейството е жена или обратното - големите семейства, за които социалната помощ представлява основна част от общия доход на домакинството, са най-уязвимите категории от населението по отношение на задълженията, свързани със сметките за вода. В резултат на това почти 3 милиона души плащат сметките си със закъснение, а около 700 000 домакинства са депозирали молби за отсрочване на задълженията им. Статистиката показва, също така, че през 2008 година са били обработени 33 500 молби за отпускане на помощи за вода, докато през 2007 година този брой е бил 30 800.

Обезщетенията на домакинствата, свързани с използването на водните услуги не са високи: те представляват средно 0,8% от бюджета им, което представлява един постоянен процент през последните 10 години (за сравнение 2,4% е средния разход на домакинствата за телекомуникации, 3,8% за газ електричество и други консумативи). Процента на неплащащите също е много нисък - по-малко от 1% в делегираните услуги. Въпреки това, фактите показват, че съществуването на механизъм за помощ при заплащането на неплатените фактури за вода е необходим за значителна част от населението.

Помощите за вода се предоставят под формата на :

- поемане на финансовото задължение - частично или пълно по фактурата за водата, която не е платена;
- поддържане на доставката на вода до решението, което трябва да последва в резултат на направена молба за помощ от заинтересованото лице.

### **Механизмите за предоставянето на помощта за водни услуги са разнообразни:**

- **Доброволни споразумения:**

73 департамента във Франция са подписали споразумения с частните дружества-доставчици на вода относно частичното финансиране на задълженията на домакинствата в затруднено положение, които имат неплатени сметки. Средствата за тази цел през 2007 година са били 2.1 млн. евро за 30 800 домакинства, живущи в 63 департамента. Общо 75 000 бедни домакинства са получили приблизително 10 м. евро през 2007 година, от които 1.1 на хиляда са помощи на домакинствата за да покрият част от разходите си за вода. Всички социално уязвими домакинства, независимо дали са абонати или не получават след подаване на молба определена сума за издължаване

на сметката за вода. Тази помощ може да се раздава заедно с другите социални помощи и дори да бъде променяна спрямо нуждите (цената на водата, броя на членовете в домакинството и др.). Цената на предложената мярка представлява една десета от ръста на публичните разходи, прогнозиран за следващите 10 години.

Влизането в сила на споразумението между държавата и водните компании в повече от  $\frac{3}{4}$  от департаментите във Франция позволява:

- да отговорят на спешните нуждите на хора в затруднение , срещащи проблеми с неплатените сметки за водата, така че да избегнат прекъсването на водата, организирайки ефективно сътрудничество между службите в департаментите и службите за връзка с клиентите на фирмите – доставчици на вода.
- да задействат комплекс от превантивни действия , информация и наблюдение над нередовните платци за обединяване на усилията на всички заинтересувани страни с цел да позволят на семействата, попаднали в затруднено положение да управляват по-добре водоползването.
- да се поеме – частично или изцяло неплатената фактура. При частичното или пълното поемане на фактурата за водата, дългът на абоната се поема от дружествата – доставчици за частта, която им дължи – 40 процента от общата сметка във Франция, останалото отива в дружествата, държавата и Агенцията по водите. Департаментът поема от своя страна всички такси.

- **Административно-организационни механизми :**

Важен механизъм за решаване на проблеми, свързани с водното потребление е Комисията за солидарност. Във всеки департамент на Франция е образувана такава комисия . Тя се председателства от префекта и включва представители на всички заинтересовани страни /общини, доставчици на вода, социални организации и др./. Нейната функция е да проучва и се произнася по молбите за помощ за заплащане на сметки за вода. Дългът на неплатеца се поема от водното дружество за частта, която му принадлежи – 40 % от общата фактура във Франция, останалото отива в държавата, Агенцията по водите и сдруженията на собственици на жилища. Департаментът поема ангажимент относно таксите, които са включени в цената на водата.

Комисията може да реши да поеме пълното погасяване или да даде сума за частично покриване на фактурата за водата. Тя може също така да разгледа повторна молбата в случай, че всички необходими обстоятелства не са представени за разглеждане по време на първото обсъждане.

Схемата за предоставяне на помощ за водни услуги е по аналогия с подобна ситуация, възникнала в сектор електричество, където до 2005 година не са съществували никакви помощи за хората, които не могат да изплатят сметките си за ток. За да се коригира тази несправедливост през 2005 година правителството приема мерки от първа необходимост така че да се създаде възможност да се подпомогнат всички бедни потребители. В резултат на действащия и в момента механизъм през 2009 година са подпомогнати повече от 1 милион домакинства. Същата схема е приложена и по отношение на сметките за газта.

- **Доброволни фондове**

Фонд жилищна солидарност /ФЖС/ е създаден във Франция през 1990 за да подпомага хората в неравностойно положение да посрещнат разходите, свързани с поддръжката на жилищата. Законът от 13 август 2004 година, отнасящ се до местните свободи и отговорности разшири полето на действието си с поемането на отговорности по отношение на дълговете на неплатилите водата, електричеството и газа и телефонните услуги. Целта е да се покрие за кратко време цялата територия.

За лицата, които не са абониран директно за услугата доставка на вода, съответно тези, които живеят в колективни жилища и които плащат вода според дела си, помощта при затруднение за плащане се отнася до Фонда за жилищна солидарност. Вътрешните правила на фонда определят условията на отпускане на помощ и приоритетите. Те се приемат от Общия съвет след предложение на комитетата, отговорящ в общината за работа с лицата в неравностойно положение. Финансирането на фонда се осигурява от общината, която подписва споразумение с представителите на дружествата, доставчици на водни услуги за да определи размера на тяхното финансово участие в ЖСФ. От април 2009 броят на споразуменията надминава символичната бариера от 70 подписа. Дискусии се водят в 18 други департамента.

Подробна информация за възможностите за подпомагане на уязвимите домакинства по повод заплащането на водните услуги предоставят социалните служби към общинските съвети, доставчиците на вода, комуналните центрове за социални дейности, дирекциите по санитарните и социални въпроси в съответния департамент.

- **Целеви фондове**

Партньорите във водния сектор биха могли да предложат по-значителна помощ на домакинствата, които срещат затруднения при заплащането на водните услуги и затова се водят дискусии за подобряване на съществуващата практика. Положителен пример за това е Водният синдикат (Syndicat d'eau). Традиционно Френската държава предоставя субсидии на синдиката за изграждане на водоснабдителна система в селските райони. Субсидиите са съгласно Закона за общественото здраве от 1902 година. Приблизително 50 % до 89 % от общите инвестиции и субсидии са функция на цената за строителство, управление на съоръженията и броя на населението. В резултат на това през 1954 година е създаден и функционира специален фонд за подпомагане достъпа на селското население до водни услуги.

#### ***4.2. Защита на потребителите на водни услуги във Великобритания***

Изучаването на водния сектор във Великобритания е интересно поради две причини. Първата е, че от 19 век страната е пионер по въвеждане на водните услуги. От средата на 19 век целта на държавата е да доставя вода на всяко домакинство, предоставяйки му възможност за използва пречистена вода от тръбопроводите, независимо от географския регион, социална принадлежност или доходи. И втората причина е, че в по-късен етап водната услуга от частна дейност се трансформира в публична услуга.

#### **Помощи за уязвимите потребители**

Законът за водата от 2003 година дава право на Съвета на потребителите на водни услуги да изпълняват специални задължения и да защитават интересите на следните

категории потребители, които са в неравностойно социално положение от следните категории:

- инвалиди или хора с хронични заболявания
- индивиди в пенсионна възраст
- индивиди с ниски доходи
- хора, живеещи в селски райони

Помощи за водни услуги могат да бъдат получени чрез:

- ü Потребителски субсидии
- ü От държавата
- ü От водните компании
- ü От схемите за взаимопомощ

### **Потребителски права и отговорности при заплащане на водните услуги**

Проучванията на потребителите на водни услуги във Великобритания сочат, че компаниите предоставят информация на потребителите с изпращането на сметките за вода, но болшинството потребители на практика не познават своите права. В тази връзка потребителските организации си поставят за цел да накарат компаниите, предоставящи водни и канализационни услуги да преразгледат методите за комуникация с потребителите и да бъдат по-активни и иновативни, предоставяйки информация на потребителите в подходяща форма и насочвайки комуникацията до различните потребителски групи в подходящ вид.

Важна роля в процеса на подпомагане на гражданите по повод заплащането на водните услуги играят потребителските организации. Съответно една от най-активните форми на подпомагане е свързана с дейността на тези организации.

#### **• Съвет на потребителите на водни услуги**

Съветът на потребителите на водни услуги е независима организация която се занимава с жалбите от водните компании [/www.ccwater.org.uk/](http://www.ccwater.org.uk/).

Ако Съветът намери жалбата за основателна, има правото да поиска компанията да удовлетвори желанието на потребителя като офисът има ангажимента да информира гражданите за напредъка по тяхната жалба. Решението за получаване на помощ може да бъде обжалвано в Офиса за водни услуги. Офисът е независим наблюдател, създаден от държавата за наблюдение и контрол върху водните компании.

Съветът на потребителите на водни услуги в Уелс например е задължен да дава информация на потребителите на вода и допълнителната помощ за заплащане на сметките, която те могат да получат от водните компании. Местни наблюдатели дават информация на хората какво могат да получат като помощ за заплащане на водните услуги, схеми за плащане, начини на плащане и специални услуги. Някои потребители могат да получат финансова помощ под формата на схема за групите на уязвимите потребители. Тази схема предполага някои отстъпки при сметките за водата на големи семейства – например с три или повече деца под 19 години, които са на целодневно обучение и живеят в бедни условия или наличието на медицински причини, които налагат използването на повече вода. За кандидатстване по тази схема трябва консуматорите да се обърнат към конкретните водни компании. При жалби от водния

доставчик след като потребителят се обърне към него и не е доволен от резултата, следващата стъпка е да се обърне към Съвета на потребителите на водни услуги.

- **Помощи, предоставяни от частни компании**

Във Великобритания всички компании, предоставящи водни услуги са призовани да създадат схеми за подпомагане на потребителите в затруднение. Съответно в бюджетите си всички ВиК-оператори имат заделени средства за подпомагане на хората, в уязвимо положение по отношение заплащането на сметките. Порад итази причина формите за подпомагане и средствата за тази цел имат най-разнообразен характер.

Ако лица или домакинства не могат да заплатят сметката си за комунално-битови услуги, в това число и за вода и кандидатстват за парична помощ, имат статут на безработни или имат пенсионен кредит, Министерството на труда и пенсонните въпроси е в състояние да направи малки редовни плащания директно на водните компании. При необходимост от такава помощ гражданите могат да се обърнат директно към водната компания по местоживееене или центъра по труда и да депозират молба за така наречената Водна помощ (Water Direct).

Освен това, Департаментът за заетост и пенсии има право да намали с 1/3 сметката за водата, която плащат лицата, ако те получават помощи поради нисък доход, средства за безработица, добавка за доход или пенсионен кредит.

**Английският Воден фонд за подпомагане** (The Anglian Water Assistance Fund - AWAF) е създаден от фирмата «Водни услуги» с цел да подкрепи консуматорите с финансови затруднения. Целите на фонда са:

- да управлява донорската програма за намаляване на задълженият за питейна вода и канализационни услуги на потребители от региона, който живеят в бедност и затруднения.

- да взема решения, които да подпомагат хора с дългове с цел да покрият задълженията си.

- да дава безплатни съвети на хората с дългове

Главно условие за получаване на помощ от Фонда е нуждаещите се да имат земя или основен дом в рамките на региона, покриван от водните компании и да имат отчетени задължения за вода и канализация от тях.

Някои доставчици на вода са създали **независими благотворителни фондове**, които отпускат средства на техни потребители за заплащане на неплатени суми за вода . В този случай гражданите трябва да се обърнат към своите доставчици на вода и да проверят наличните схеми за подпомагане.

Други водни компании са създали **Доверителни фондове**, които дават безвъзмездна помощ на потребители със сериозни затруднения които не са в състояние да си платят сметките. Те могат за платят еднократно сметката като по този начин ви извадят от затруднение и ви позволят да продължите използването на услугата. ВиК-операторът трябва да предоставя информация дали има такъв фонд и как да се отнесат потребителите към него.

## 5. Общи изводи

Световният опит показва, че много от развитите икономики са въвели политики за справяне с проблемите на задължяните потребители на вода. Най-използваните форми са подпомагане на доходите, фондове, сдружения и други. Например Чили харчи 40 млн. годишно за субсидии във водните услуги, от които се възползват 600 хил. души или 20 % от населението, Колумбия харчи 250 млн. годишно за 30 млн. човека или 90 % от населението от които 40 % се финансират от вътрешни свръх данъци, Аржентина харчи 10 млн за 100 хил. човека – по-малко от 1% от населението. В много страни прекъсването на услугата не е желателно. Такава е практиката в Англия и Уелс , а някои страни имат практика да уговарят специални тарифи или нарастващи покривни ставки в самите договори за услугата. Особено това важи за страни, в които частните доставчици на водни услуги са задължени да изпълняват цели, свързани със социалните политики. Практиката показва, също така, че страни които търсят чуждестранни инвеститори във водния сектор, често частните компании получават възможност да избегнат подобни задължения.

Различните модели на доставяне на вода имат различно влияние върху схемите за подпомагане на потребителите. Моделите за социално подпомагане в повечето страни по света следват линията на борба с бедността чрез универсално предоставяне на социални услуги, но в много страни има освен универсални и конкретно насочени социални политики, тъй като е очевидно, че дори в рамките на универсалната политика за борба с бедността е възможно най-бедните да се окажат изключени от достъпа до жизнено важни услуги.

Социална политика и доставка на водни услуги показва, че ромското население са най-вече тези потребители на водни услуги, които първи използват социалните политики за гарантиране на универсален достъп. Такъв е случаят на Франция, Англия и Уелс, където специални такси са установени за тези, които използват тръби от главната система до жилището си. За тази цел се създават специални фондове, от които се покриват съответните разходи за покриване на цената за поддържане на съоръженията. Прегледът на съществуващите механизми за подпомагане на потребителите на водни услуги в две от страните-членки на ЕС с дългогодишен опит в тази сфера - Франция и Англия показва съществуването на няколко общи характеристики, които са полезни за формирането на подобни модели в България :

- съществува максимално прозрачна и ясна система за ценообразуването на водните услуги, която позволява на потребителите да познават добре както своите задължения, така и права;
- всички потребители са равнопоставени в достъпа до вода и използването на водни услуги, като за определени категории в неравностойно положение съществуват разнообразни форми за подпомагане при заплащането на сметките за вода
- съществува функциониращ социален модел с участието на всички видове доставчици на водни услуги, държавата и представителите на гражданското общество

Сега съществуващата методика за формиране на цените на водните услуги в България поражда неравнопоставеност в третирането на потребителите на тези услуги. Особено болезнено това положение се наблюдава в райони, където населението заплаща водните услуги без да е регистрирало индивидуални уреди за потребление и измерване. Регулациите разглеждат извършваните услуги само от търговската им страна, като защитават правото на водния оператор да претендира за дължими суми :

а) да прекрати предоставянето на услугата (има право да прекъсне водоподаването и отвеждането на отпадъчните води)

б) да получи дължимата сума по съдебен ред - дължимата сума подлежи на принудително изпълнение при условията и по реда на Гражданския процесуален кодекс, като Управителят на водния оператор може да се снабди с изпълнителен лист за дължимата от абоната сума.

Прецеденти, регистрирани в българската Комисия за защита от дискриминация доказват необходимостта от въвеждането на социално подпомагане във водния сектор, което да облекчи сметките на нуждаещите си. В момента въпросът, свързан със социалните функции, както за социалната и здравна значимост на обществената услуга „питейно-битово водоснабдяване“ не се третира в нормативните документи, регулиращи дейността на водните оператори. Въпреки, че Законът за защита на потребителите в национален мащаб защитава принципа за "еднакво третиране на потребителите, при единна цена", практиката показва, че изрядните платци са ошетени именно в резултат на неясни и дискриминационни текстове в регулацията на водоснабдителните дейности и липсата на ясно социална политика към тази категория от населението, която има затруднения при заплащането на тези услуги.

Липсата на прозрачност и яснота в процеса на ценообразуване в различните ВиК-оператори в страната затруднява още повече потребителите и прави невъзможен процеса на участие на представителите на гражданското общество и потребителските организации в неговия мониторинг и контрол. Въпреки задължението на ДКВЕР за създаване на Национална информационна система за ВиК услугите, така че да има публичен достъп на потребителите до информация за регулирането на ВиК услугите в страната, информация за утвърдените и предлаганите цени на услугите от "ВиК операторите" и показателите за намаляване на загубите на вода, такава система все още не е създадена в противоречие на ЗРВКУ.

Показаните практики в две от страните-членки на ЕС доказват, че при наличието на ясна регулативна рамка, прозрачност в дейността на компаниите и държавните институции в сферата на водите и активното участие на потребителските организации може да бъде постигнат достатъчно справедлив социален модел, който да гарантира устойчивото управление на водите и грейливото отношение на обществото и държавата към един от най-ценните природни ресурси на планетата.