

КОРУПЦИЯТА В ЕНЕРГЕТИКАТА

гл. ас. д-р Нончо ДИМИТРОВ,
Университет за национално и световно стопанство

доктор Милка ЙОСИФОВА,
Университет за национално и световно стопанство

Ch. Ass. Noncho DIMITROV, PhD
University of National and World Economy

Milka Yosifova, PhD
University of National and World Economy

Резюме: Най-силно изявеното гражданско недоволство в България е свързано с модела на ценообразуване при производството и потреблението на електрическата енергия. През последните години на светло излязоха някои договори, анекси, споразумения в областта на енергетиката, които повдигнаха редица въпроси, отговорите на които, все още не са убедили гражданите в тяхната целесъобразност, икономическа ефективност и антикорупционна обосновааност. В статията се разглежда европейската визия за развитие на този сектор, българските политики и стратегически действия за гарантиране на енергийната сигурност на страната в контекста на противодействие на корупцията.

Ключови думи: корупция, антикорупционни мерки, икономика, енергийна сигурност, енергийна стратегия, криза, антикризисно управление.

Summary: Most manifest civil discontent in Bulgaria is related to the pricing model for the production and consumption of electricity. In recent years, some contracts, annexes, agreements in the field of energy came to light, which raised a number of questions, the answers to which have not yet convinced citizens in their appropriateness, cost effectiveness and anticorruption merit. The article examines the European vision for the development of this sector, Bulgarian policies and strategic actions to ensure energy security in the context of countering corruption.

Keywords: corruption, anti-corruption measures, economics, energy security, energy strategy, crisis, anti-crisis management.

Въведение

Енергийната сигурност е една от основните дейности на икономиката и от съществено значение за вътрешната и национална сигурност. Енергийната стратегия е основополагащ документ на националната енергийна политика за европейско развитие на България до 2020 г., която трябва да отговаря на европейската рамка на енергийна политика и световните тенденции в развитието на енергийните технологии. Тази политика предполага развит вътрешен енергиен пазар и дългосрочни количествени цели, като 20-процентно намаляване на емисиите на парникови газове; 20-процентов

дял на ВЕИ в общия енергиен микс с 20 – процента подобряване на енергийната ефективност и 10-процентов дял на енергия от възобновяеми източници в транспорта.

Управлението на енергийните компании и нарушената политическа последователност към големите инфраструктурни проекти показва липсата на основни законодателни правила за прозрачност, отчетност, отговорност и контрол, което поражда корупция, конфликт на интереси ощетяващи потребителите и застрашаваща енергийната сигурност на страната. Настъпилата финансова криза в страните на ЕС още „по-осторожно” налага изискването за национална политика, за обществен консенсус и ясна дългосрочна и средносрочна енергийна стратегия с реалистични изпълними приоритети при планиране бъдещето на енергийния сектор, изправен пред множество проблеми от правен, технически и институционален характер.

Политико-нормативни слабости

Енергетиката е основната водеща система на икономиката и поддържането на устойчив растеж. Редица изследвания и публикации сочат 1991 г. като начало на корупцията в българската енергетика. Националните приоритети визирани в Концепцията за енергийна стратегия на България до 2020 г. поставя на първо място липсата на икономическа и политическа стратегическа обосновка на заложените цели и за всяко взето решение от съответното правителство. Така на практика популистично се обявяват прекалено много оптимистични цели и приоритети необвързани обезпечително, което обезсмисля стратегическото планиране.

На второ място е липсата на всякаква прозрачност за взети договорни решения, а често и липсата на такива, с което се допусна през последното десетилетие, явни съмнения за завладяване на държавната политика от частни интереси. Липсата на контрол и механизъм за търсене на отговорност подронват устоите на доброто управление, а чрез тях възможността да се изисква от отговорните институции оценка на постигнатите резултати.

Концепцията за енергийна стратегия на България до 2020 г., визира националните приоритети за развитието на енергетиката базирани на основните насоки на Европейската стратегия за развитие на енергетиката за същия период. Постигнатото в нормативната уредба не покрива липсата на финансово обвързване на всички планирани мерки в краткосрочен и дългосрочен период, съобразно средствата предвидени в държавния бюджет, и тези които се предвиждат да бъдат усвоени по европейски проекти.

Поддържан недостатък от всички правителства в България е липсата на нормативно въведено задължение министерството да се отчита публично пред обществото за всяко изпълнено или неизпълнено мероприятие, за цената която е заплатена за него и ефективността, която е постигната от реализацията му към настоящия момент и очакваната полза за бъдещ период.¹

Отлагането от всяко правителство въвеждането на принципен механизъм, решенията за основните инвестиционни проекти да се предшестват от обосноваване и прозрачен екологичен финансов, икономически и социален анализ са предпоставка за

¹ Димитров, Н., *Соларният бизнес в България*, Издателски комплекс на УНСС, София, 2016г.

политически и корупционен натиск върху отговорните да вземат решения. Кои са поименно отговорните за всяко взето правителствено решение е основният въпрос, в който се корени зародиша на корупцията и организираната престъпност. Кой следва да бъде административно и наказателно преследван по отношение на висшия управленски ешелон особено при завишаване (често многократно) на стойността на проекти, безстопанственост, злоупотреби и конфликт на интереси. В своята съвкупност тези многоаспектни фактори създават непреодолима преграда за ефикасно противодействие на корупцията, за което непрекъснато ни напомня Европейската комисия проверяваща България по Механизма за сътрудничество и проверка вече 7 години и ще продължи за неопределено време.

Международният индекс на рисковете за енергийна сигурност, разработен през 2012 г. от Института за енергетика на 21-ви век към Американската търговска камара (*Index of U.S. Energy Security Risk*)², показва, че от 1980 г. насам България отчита средно по-високи разходи от тези на Организацията за икономическо развитие и сътрудничество (ОИСР). Индексът на рисковете за енергийната сигурност на България (ИРЕС) е нараснал от 2010 г. насам, което е тревожна тенденция за силното колебание на разходите за енергия, които според резултатите на ИРЕС са се увеличили повече от 10 пъти, достигайки през 2012 г. едно от най-високите нива след 1980 г. Това се дължи на високата зависимост от вноса, много високата концентрация на българския газов пазар и липса на прозрачност в сектора.³

България е включена в международния индекс в разширения списък на 75-те най-големи потребители на енергия в света. Тя е в уникално положение в Европейския съюз, като най-бедната страна членка, което създава ограничение на нейните възможности за избор и прилагане на рационални политики при наличието на силна зависимост от руските ресурси и технологии и лошото управление от години наред.

Първата стратегия за национална сигурност на Р България от 2011 г. отбелязва, че най-голямата заплаха за националната сигурност е енергийната бедност, които са взаимосвързани.⁴

Между 50 – 125 милиона европейци се считат за енергийно бедни. Общо прието определение за енергийно бедно домакинство в Европейския съюз се използва техниката - двойно на медианата на разходите за горива, като част от дохода.⁵ Във Великобритания прагът на бедност е 10 %, което България е възприела като норма видно от доклада на НЕК за 2009 г., където е записано, че показателя „енергийна бедност” се определя като: „използване на повече от 10 % от приходите на домакинството за сметка на електричество и вода”. При тази норма, голям дял от населението на България попада в маржера като енергийно бедни. Цените, които плаща крайния потребител за енергия в България продължава да е под средната стойност за

² Института за енергетика на 21-ви век - Американската търговска камара, (2012), *Международен индекс на риска за енергийната сигурност – оценка на риска на световния енергиен пазар.*

³ <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=16635-ЦИД-> „Индекс на рисковете за енергийната сигурност на България.

⁴ Бузаровски-Бузар, Стефан, “Energy poverty in the EU: a review of the evidence”, доклад, представен на семинара и конференцията за енергийна сигурност, Брюксел, Белгия, 29-30 ноември 2011.

⁵ Грейсон Хефнър, Нина Кембъл, *Оценка на ползите от енергийно ефективни програми за домакинства с ниски доходи, Международна Енергийна Агенция, Юни 2011.*

Европейския съюз, но не и съпоставимо с техните доходи. По данни на Националния статистически институт домакинствата през 2008 г. са плащали 14% от приходите, или 360 000 от общо 2.9 милиона, разчитат на социални помощи за своите енергийни нужди. През 2013 г., 23 % от домакинствата или 1.5 млн. души в България имат доход на човек от домакинството под 215 лв, сочат резултатите от последното проучване на Института за социални и синдикални изследвания към КНСБ. При сегашната икономическа криза социалната тежест на сметките за електрическа енергия отново се понася от енергийно бедните потребители, което доведе до масовото недоволство на гражданите през началото на 2013 г. и намаляване цената на електроенергията. Независимо от извършените корекции на цената 47 % от населението на България не може да си позволи да поддържа ефективно топло жилището си. Това се отнася и за Литва, Гърция и Португалия. Средно 11 % от европейците са с недостатъчни доходи, за да си позволят по-високи разходи за разгочителни сметки за ток.

Най-високите сметки за ток плащат домакинствата в Берлин, вследствие таксите и субсидиите, за да се стимулира използването на възобновяемата енергия. Таксите за зелена енергия представляват 33 % за разлика от домакинствата на Обединеното кралство, където зелените такси се равняват на 9 %, с очакване да спаднат до 3 %. В България цената на зелената енергия е 6 % от стойността на цялата сметка за ток.⁶

През 2013 г. България беше включена в Годишника на световната конкурентоспособност на Института за развитие на управлението – Швейцария. България заема 57-мо място от общо 60 икономики, което е 3 места по-надолу спрямо класацията за 2012 г. *„Това е най-слабото представяне на страната, откакто е включена в изследването през 2006 г., и е почти с 20 места по-слабо в сравнение с най-доброто представяне през 2009 г., когато заема 38-мо място”*.⁷ През изминалата година само 3 държави Хърватия, Аржентина и Венецуела се класират след България. Гърция и Украйна успяват да се изкачат преди България до 54 и 49 място през 2013 г.

Следващият недостатък е свързан с липсата на политическа воля за преследване на корупцията, престъпността и конфликта на интереси втъкали се през годините като зависимости в управлението. Въпреки изричното изискване на ЕК, в продължение вече на една година няма приета Стратегия за борба с корупцията и организираната престъпност, както няма осъдени за корупция, което създава условия за проникване на криминални и чуждестранни интереси във всички сфери на икономиката и предимно в енергетиката.

Управленско-организационни недостатъци

С влизане в Европейския съюз през 2007 г., България поема обвързващи ангажименти за намаляване на вредните емисии, за покриване на минимален дял на възобновяеми енергийни източници и намаляване на енергийния интензитет, съгласно европейския пакет „Енергетика – климат”. Основният елемент на управленския процес в енергетиката е законовата рамка, която трябва да създава реални условия за

⁶ <http://dartsnews.bg/News/41281>- Плаща се двойно на ЕРП-тата

⁷ <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=16517>–ЦИД– Българската икономика: Конкурентоспособност Policy Brief No. 39, юни 2013 г.

съвместна и координирана дейност между държавните органи и компетентните институции.

Безспорно е, че енергийният сектор се регулира в повече от необходимото законови и подзаконови нормативни актове съдържащи транспонирани норми от пазари и режими, които кореспондиращи не съответстват на действителните условия и възможности в България, което води до сериозно разминаване между практика и законодателство и между националните и корпоративни интереси.

Организационната структура на управление не успява да създаде конкурентна среда в този сектор, до край да елиминира посредническите звена, да създаде европейски правила за регулиране и ефективен контрол на естествените монополи.

Не на последно място по значение на управленско-организационния процес е прозрачното функциониране на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), която трябва да убеди българските граждани, че има доказан регулаторен потенциал и управленска устойчивост да гарантира своята независимост и отделеност от изпълнителната власт.

Управлението на големи инфраструктурни проекти в българската енергетика за изграждане на нови мощности може да се определи като най-корумпираната практика. Все още остават без отговор редица въпроси по значими рискови начинания оказали съществено отражение върху националната икономиката през последните повече от десет години. Водещите разходи за консултантски услуги и експертните лобита с необективни оценки използвани многократно от всяко политическо управление прикривайки конфликта си на интереси.

Същност на корупционните практики

Най-мощният инфраструктурен проект АЕЦ „Белене“ е ярко отражение на корупционните практики в България през последните 25 години, със стремежа да се монополизират ядрените политики в разрез с европейския принцип за *„енергийна сигурност чрез диверсификация“*. Все още остава неясен за българския данъкоплатец оценката за пазарното търсене на продукта, който ще произвежда и цената за неговото осъществяване тръгнала от 3-4 и стигнала до 10-12 млрд. евро по информация ширеща се в общественото пространство. Българите, подкрепят развитието на ядрената енергетика, колкото и да са определяни от политиките като некомпетентни по тези въпроси, но компетентни да бъдат подложени на допитване чрез референдум. Референдумът има само един положителен ефект. Доказа правото на гражданите да бъдат питани но на много висока цена по въпрос, който беше поставен без официално декларирана и доказана икономическа, финансова и пазарна обосновка.

Още един въпрос остава без достатъчна публична информация. Каква е позицията и целите на България с меморандума за създаване на смесена компания между НЕК и Росатом, подписан в края на 2010 г., респективно максимална изгода/разходи/печалба?

Проектът „Набуко“, проектът „Южен поток“, проектът за нефтопровод „Бургас-Александрополис“, няколкото различни проекта за изграждане на нови реактори на площадката на АЕЦ „Козлодуй“, свързването на националната газопреносна система с тези на съседните страни, изграждането на терминал за втечен газ на Черно море или

съвместно с южните ни съседки в Егейско море са безспорно доказателство за липсата на ясна и последователна политика за развитието на енергийния сектор.

Оценъчният анализ на управлението на съществени проекти в енергетиката като хидровъзел „Цанков камък” и ТЕЦ „Марица-изток 2” са показателен факт не само на безотговорно управление, липсата на предоставена навременна обществена информация и допускане на граждански контрол, но и на безотчетност и отсъствие на държавен контрол довело да многократно увеличаване стойността на проектите в ущърб на потребителите.

Голяма корупция в енергетиката започва, продължава и се поддържа с обществените поръчки. *„Около 56 % от общия брой на всички процедури за възлагане на обществени поръчки, обявени в енергетиката, са неконкурентни. Ако се вземат предвид и договорите, сключени без процедура за обществена поръчка, ще се види, че избягването на пазарната конкуренция е по-скоро правило, отколкото изключение”*⁸

Изводът направен в това изследване на Центъра за изследване на демокрацията (ЦИД) е споделен от авторите, че *„Демонстрираната безконтролност и безотговорност поставя под сериозно съмнение способността на държавата да управлява големи инфраструктурни проекти (с размер над 500 млн. евро) и съответно целесъобразността от планирането на подобни проекти изобщо”*, особено когато се съчетават с факти на многократно увеличаване на тяхната цена, липсата на разработени дългосрочни политики и предоставена обществена информация за контрол и обсъждане.

Съществена предпоставка за развитие на корупционни практики за всеки сектор на икономиката ни е наличието на дублиращи се функции и липсата на разделение на отговорностите и дейностите между структурите, особено характерни за енергетиката. Така на практика се размива отговорността и възможността да бъде потърсена персонална наказателна отговорност, въпреки наличието на чести публични обвинения между представителите на държавното управление.

Договорната дисциплина и прозрачност, изисква наличието на регистър за сключените договори до сега и проектодоговорите, които подлежат на сключване за да бъдат подложени на граждански контрол. Създадената възможност за договаряне на неприсъщи разходи с цел оптимизиране на финансовото състояние на държавните структури на енергетиката, реализира неконтролируем риск от корупционни практики при оценката за тяхното състояние, изразяващи се в следните характеристики:

- На първо място съществените направени разходи от всяко правителство за консултантски услуги за проекта АЕЦ „Белене”, ако бъдат сравнени с действащите за тези периоди цени на европейския пазар;

- На второ място разходите за поддържането на затворените ядрени реактори на АЕЦ „Козлодуй”;

- На трето място договарянето на охрана за ТЕЦ „Марица 2”.

Зад увеличението на сметките за електроенергия в България стоят редица пазарни фактори като: цените на изчерпаемите енергийни източници; високите преференциални

⁸ <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=15500>-Енергетика и добро управление. Тенденции и политики. Центъра за изследване на демокрацията.

цени на новите енергийни източници, инвестициите за оборудване и изграждане на нови мрежи; лошото управление на държавните предприятия; гарантиране на монополни цени и ренти; множество разходи, злоупотреби и разхищения.

Същевременно референдумът относно ядрената енергетика показва на хората съществените разходи, които са направени в резултат на политическа корупция и лоши управленски решения, довели до високите сметки за ток, отразява в своя доклад ЦИД.⁹

На 4 април 2014 г. товарът в електрическа система е бил 4300 мегавата, а износът 250 мегавата, при общо инсталирани производствени мощности в страната от близо 12 хил. мегавата, което налага намаляване на производството от всички производители, включително на АЕЦ. От друга страна в момента язовирите са пълни и има голямо производство от ВЕЦ-овете. Износът на електроенергия е спаднал с 22.5% от началото на годината спрямо същия период на миналата година, за което има отношение и неконкурентните плащания за всеки мегават изнесена от страната ни електроенергия експортна **такса** от 17.50 евро, което обстоятелство изисква задълбочен анализ относно необходимостта от изграждане на нов ядрен реактор на площадката на АЕЦ „Козлодуй”.

Не ефективен квалифициран контрол от страна на Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, както и вътрешен контрол на ниво министерство. Липсва от тяхна страна становища за оценка целесъобразността на обществените поръчки по показателите ползи/загуби и механизъм за носене на персонална отговорност за вземаните инвестиционни решения, т.е. разработване система от индикатори за обществен мониторинг, като мярка срещу корупционния риск и неговите стадии - идентифициране, анализ и оценка, реакция на риска, мониторинг и докладване.

Изводи

1. През последните десетина година всеки кабинет и правителство обвиняват за проблемите в енергетиката предшестващите, като за големия брой дадени разрешителни за проекти за централи от възобновяеми енергийни източници (ВЕИ), чийто ток се изкупува задължително по закон на преференциално високи цени или за допускането да бъдат присъединени прекомерно много мощности от ВЕИ. Само реторика и обвинения без признания, че решенията на всички правителства в енергетиката са били недалновидни и некомпетентни, за което никой не носи наказателна отговорност.

2. Никой не изглежда склонен да признае, че държавата от дълги години не създава условия за нормален пазар на електроенергия, което позволява всяко едно решение да бъде корупционно в интерес на определени икономически кръгове – фирми.

3. Като антикорупционна мярка и достъп до правото на обществено значима информация е належащо прозрачност, която може да се постигне с публикуване на:

- всички разходи на държавните дружества в енергетиката и кредитите, които обслужват;

⁹ <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=16358-ЦИД> „Защо се увеличават сметките за електроенергия в България”

- колко ще се плаща за парникови емисии от 2013 г.;
- приходите от производство на електрическа енергия от топлофикационните дружества;
- договорите и анексите към тях за ремонти и доставки в АЕЦ „Козлодуй” и конвенционалните централи от 2000-та година насам.

4. От началото на 2014 г. потреблението на ток е с тенденция на намаление около 2-3 пъти по-малко от инсталираните у нас мощности, за което трябва да се плаща. Прекомерният излишък на тока, така и недостигът според други мнения на специалисти може да се окаже сериозно влияние за енергийната система, което вече ни се е случвало – пълен разпад на енергосистемата (black out)¹⁰, което изисква нова дългосрочна стратегия за развитие на енергийния сектор.

5. Европейският съюз е най-големият инвеститор в България с 13 млрд. лева, срещу които очаква да се вдигне жизненото равнище, да се постигне върховенство на закона, да се справи с корупцията и организираната престъпност, да се овладее сивата икономика, която е 31 % при 4 % за Европа и допуснатите 25 % корпоративен и купен вот на последните избори и да стопира контрабандата, което може при политическа воля да унищожи корупционните схеми и конфликта на интереси във всички сфери на обществения живот.

Предложения

1. Предоставяне на обществен достъп до данните в информационната система за енергетика, от финансовите одити, годишни отчетни и доклади и други отчетни документи.

2. Да се преосмисли дейността на ДКЕВР като независим орган и се подложи на обсъждане промени в Закона за енергетика, неговите членове да се избират от парламента чрез публично състезание за експертност.

3. Участието на България в национални, регионални и международни газови проекти, може да намали риска за енергийната й сигурност при ясни приоритети и обективен анализ „разходи/ползи”.

4. Своевременно въвеждане на електронното управление във всички сфери на икономиката и възможност за ефективно взаимодействие между тях и контрол.

5. Цялостна реформа на управленските и регулаторни практики в енергийния сектор.

6. Неотложни ефективни мерки за борба със сивата икономика, пазара на труда, корупцията и организираната престъпност и допускане на граждански контрол върху дейността на всички политически, обществени и държавни структури.

Използвана литература:

1. Актуализирана стратегия за извеждане от експлоатация на блокове 1 – 4 на АЕЦ „Козлодуй“ – ЕАД (2006 г.);
2. Бузаровски-Бузар, Стефан, “Energy poverty in the EU: a review of the evidence”, доклад, представен на семинара и конференцията за енергийна сигурност, Брюксел, Белгия, 29-30 ноември 2011;

¹⁰ <http://www.segabg.com/article.php?id=690983> 20 март 2014_ Димитър Цигуларев „Държавата е истинската заплаха за националната и енергийната сигурност”

3. Грейсон Хефнър, Нина Кембъл, *Оценка на ползите от енергийно ефективни програми за домакинства с ниски доходи*, Международна Енергийна Агенция, Юни 2011;
4. Димитров, Н., *Соларният бизнес в България*, Издателски комплекс на УНСС, София, 2016г.;
5. „Енергетика 2020. Стратегия за конкурентна, устойчива и сигурна енергетика“ (м. ноември 2010);
6. *Енергийна стратегия на Република България до 2020 г.*;
7. *Закон за безопасно използване на ядрената енергия (2008 г.)*;
8. *Закон за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата (2008 г.)*;
9. *Закон за енергетиката (2006 г.)*;
10. *Закон за енергийната ефективност (2008 г.)*;
11. *Изготвяне на прогнозен горивно-енергиен баланс на България за периода 2005 – 2025 г.*, „Институт по енергетика“ – АД, юни 2006 г.;
12. *Национална дългосрочна програма за използване на биомасата за периода 2008 – 2020 г.*;
13. *Национална дългосрочна програма за насърчаване използването на възобновяемите енергийни източници 2005 – 2015 г.*;
14. *Национална дългосрочна програма за насърчаване на потреблението на биогорива в транспортния сектор 2008 – 2020 г.*;
15. *Национална дългосрочна програма по енергийна ефективност до 2015 г.*;
16. *Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар (10 декември 2010 г.)*;
17. *Приоритети за енергийната инфраструктура за 2020 г. и по-нататък – план за интегрирана енергийна мрежа (17 ноември 2010 г.)*;
18. *Прогнозен документ, съобразен с изискванията на Директива 2009/28/ЕО, МИЕТ, 2009г.*;
19. *Програма за прилагане на Директива 2001/80/ЕС относно ограничаване на определени замърсители на въздуха от големи горивни инсталации, 2003 г.*;
20. *Първи тригодишен план за действие по енергийна ефективност (2008–2010г.)*;
21. *Стратегия за управление на отработеното ядрено гориво и на радиоактивните отпадъци (2004 г.)*;
22. <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=16635>–ЦИД–, *Индекс на рисковете за енергийната сигурност на България*;
23. <http://dartsnews.bg/News/41281>- *Плаща се двойно на ЕРП-тата*;
24. <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=16517>–ЦИД–*Българската икономика: Конкурентноспособност Policy Brief No. 39, юни 2013 г.*;
25. <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=15500>-*Енергетика и добро управление. Тенденции и политики. Центъра за изследване на демокрацията*;
26. <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=16358>–ЦИД *„Защо се увеличават сметките за електроенергия в България“*;
27. <http://www.segabg.com/article.php?id=690983> *20 март 2014_ Димитър Цигуларев „Държавата е истинската заплаха за националната и енергийната сигурност“*.