



## За проекта на енергийна стратегия на България 2020

Енергийната стратегия на България е рамковият документ, който очертава визията, политиките и приоритетите за развитие на сектора и поставя основните параметри за промени в законодателната среда и за вземане на решения по ключови инвестиционни проекти. За разлика от предишни проекти на стратегията, където не политиките, а големите проекти заемаха централно място, сегашната стратегия поставя на фокус визията и целите. Пред вид традиционно непрозрачното, феодализирано и лошо управление в сектора през последните две десетилетия проектът на енергийна стратегия е натоварен с много очаквания.

Проекто-стратегията от юни 2010 г. добре откроява основните цели на европейската енергийна политика като основополагащи за енергийното развитие на България:

- **постигане на целта 20-20-20:** намаляване на вредните емисии въглероден двуокис с 20%, повишаване на енергийната ефективност с 20% и постигане на 20% дял на възобновяемите енергийни източници от крайното потребление на електроенергия в страната до 2020 г. Трябва да се вземе под внимание, че последните политически нагласи в Европа са тези цели да бъдат дори засилени;
- **независим и конкурентен пазар** – реализация на либерализационния пакет на ЕС - в момента всички основни енергийни пазари в България са или силно монополизирани (газ, електроенергия), или със съществен дял сива икономика (горива) или с неясна регулаторна рамка (възобновяеми енергийни източници). Като вземем пред вид липсата на регулаторен опит и на практика отказа от прилагане на регулаторни решения потребителите в страната остават без пазарен избор, изправени пред неясни ценови структури;



*Настоящият документ се осъществява с финансовата подкрепа на Правителството на Норвегия чрез Норвежката програма за сътрудничество за икономически растеж и устойчиво развитие в България.*

© Център за изследване на демокрацията

- **енергийна сигурност** – необходимо е в стратегията да се включи и определи значението на това понятие за България във всеки един енергиен пазар и да се направи връзка с националната сигурност на страната. В подготвяната от Министерския съвет *Стратегия за национална сигурност* за първи път фигурира и аспектът енергийна сигурност. Най-общо енергийната сигурност може да бъде определена като устойчивост на доставките, достъп до енергийни ресурси в достатъчно количество, икономическа достъпност и защита от сринове в енергопотоците. Енергийната сигурност се определя от множество фактори и има свое значение за всяка страна в зависимост от (1) специфичната енергийна позиция и (2) как страната разглежда уязвимостта си към сринове в енергийните доставки. Предходните параметри трябва да бъдат определени от българската енергийна стратегия.

Стратегията все още не успява да:

- покаже достатъчно ясна политическа визия за развитие – коя ще бъде водещата политика, централният приоритет в развитието на сектора;
- очертае първостепенни приоритети – необходимо е стратегията да подреди приоритетите на страната по степен на тяхната политическа важност и ред на ресурсно обезпечаване; и
- покаже пътя към тяхното постигане – липсва конкретика относно основните стъпки за реализация на посочените приоритети.

Изброените недостатъци отразяват административната инерция и лошото управление на сектора, което е създадо множество силни, скрити лобистки интереси, корупция и злоупотреби и слаб административен капацитет за подготовката и реализацията на стратегически приоритети.

#### **Основни слабости на стратегията и възможни решения за тяхното преодоляване.**

- **Визията е средносрочна, а не дългосрочна.** Тъй като не е реалистично да се промени в кратък период хоризонта на стратегията, би било подходящо в текста да се предвиди възможност в рамките на следващите 3 години да бъде направено осъвременяване с добавяне на хоризонти до 2030 и 2050 година.
- **Подредба на приоритетите.** Стратегията поставя като приоритет всички възможни енергийни източници и механизми за развитие (възобновяеми източници, ядрена енергетика, енергийна ефективност, газификация, улавяне и съхранение на въглероден диоксид, електрически автомобили и т.н.). От една страна поставянето на множество приоритети е непостижимо за финансовия и административен

капацитет на страната – не е възможно изпълнението на всички тези приоритети в средносрочен план до 2020 г. От друга страна някои от тези приоритети си противоречат, като например енергийната ефективност и агресивното развитие на нови мощности в контекст на свиващ се износен пазар.

Трябва ясно да се очертаят малко на брой, изпълними приоритети. В настоящият проект отсъства фокусът върху **най-важният приоритет** за българската енергетика – **подобряване на управлението и прозрачността на сектора и процеса на вземане на решения**. Обхватът и размерът на разкритите злоупотреби в сектора дори само през последната година показват липсата на елементарно съобразяване с правилата на доброто политическо, административно и финансово управление. Подобряването на управлението в енергетиката трябва да бъде най-висок приоритет на всички равнища и сектори на енергетиката. В момента, например не е ясно: (1) как ще бъдат ограничени злоупотребите с обществени поръчки и консултантски договори в големите енергийни проекти за строеж на нови мощности и рехабилитацията на съществуващи; (2) как ще бъде подобрена регулацията на монополните пазари на електро- и газоразпределение, за да се избегне моделът на сдружаване на регулатор и регулиран за сметка на потребителите; (3) как ще бъде управляван процеса на лицензиране и свързване на възобновяеми енергийни източници, за да се избегне неговото монополизиране от големи лобистки интереси, навлизането на престъпни капитали, прекомерни инвестиции без яснота за влиянието им върху цените за крайния потребител и злоупотребите с предоставените от държавата прференциални условия; (4) как ще бъде подобрено управлението на държавните дружества, за да бъде избегната тяхната декапитализация (източване), да бъде ясно тяхното финансово състояние и инвестиционните ангажименти, които са поели.

Българското правителство трябва да търси своите национални приоритети в рамките на общностите към които принадлежи – Европейският съюз и НАТО. Постигането на европейските цели - 20-20-20 (енергийна ефективност, възобновяеми източници и намален CO<sub>2</sub>), енергийна сигурност и диверсификация и либерализация на пазара - трябва да се нареди на второ място сред приоритетите на енергийната стратегия. Едва ли е реалистично да се очаква България да може да реализира други приоритети извън посочените по-горе за следващото десетилетие. Например, при внимателен анализ, ако се вземат под внимание приоритетите добро и прозрачно управление и енергийна диверсификация, както и ограничените ресурси на държавните дружества и

държавния бюджет, лесно може да се прецени, че приоритетността на реализиране на потенциалните газови проекти е: (1) газови интерконектори, разширяване на газовите хранилища и увеличаване националното производство – пълна териториална и ценова диверсификация, и диверсификация на източника с най-малки финансови разходи; (2) проект Набуко – териториална и ценова диверсификация, и диверсификация на източника със съществени разходи, (3) проект “Южен поток” – единствено териториална диверсификация при съществени разходи и т.н.

- **Липса на ясни механизми за постигане на поставените цели.** Фокусът на стратегията е върху целите на енергийните политики за сметка на описанието на конкретните механизми, законовата и институционалната рамка, които са необходими за постигането на тези цели. Единствено в главата „Увеличаване на дела на възобновяеми енергийни в общото крайно потребление на енергия” е разписана част „Механизми за подкрепа”. Необходимо е в текста на стратегията ясно да се опишат: планираните основни механизми за постигане на политиките (инвестиции, данъчни облекчения, специализирани фондове и грантови схеми, и т.н.); отговорните институции, необходимите инвестиции и възможните източници на финансиране. Алтернативно, трябва да се опишат поне най-важните и приоритетни мерки, които ще бъдат предприети в следващите 3 години.
- Проектът на стратегия трябва да опише **институционалната структура и системата от отговорности между институции**, които да изпълнят зададените цели в определения срок. В контекста на основните приоритети за по-добро управление и постигането на “зелените” цели на ЕС е разумно стратегията да опише по-подробно взаимодействието между Министерството на икономиката, енергетиката и туризма и Министерството на околната среда и водите, ангажиментите по наблюдение на финансовото състояние на сектора от страна на Министерството на финансите и отговорностите на регулаторните органи и държавните дружества . Идеята за създаване на Агенция за устойчиво развитие, която да е водещо звено при изпълнение на политиките за ВЕИ и енергийна ефективност, е също разумна стъпка напред, но трябва да бъде разписана в голяма дълбочина.
- **Недостатъчна конкретика в поставените цели.** Стратегията маркира основните ‘макро’ цели, които са обосновани от стратегическите цели на ЕС – за намаление на CO<sub>2</sub>, намаление на енергийния интензитет и увеличаване дела на възобновяеми енергийни източници (ВЕИ). Стратегията обаче поставя множество ‘под-цели’, които не са ясно дефинирани с измерими индикатори за степента на тяхното

постигане (например, какъв дял от продадената електроенергия следва да се търгува на свободно договорени цени?) Където е възможно трябва да се добавят ясно измерими индикатори за постигане на поставените цели. Необходимо е разработването и интегрирането на **индикатори за успех и система за мониторинг по изпълнението на целите, развити в стратегията**, както и на **механизми за отчитане, контрол и коригиране на негативни тенденции** при изпълнението на стратегията.

- **Необходимо е в стратегията да се включи система за мониторинг и оценка на приложението на енергийните политики и постигането на поставените цели, вкл. анализ на риска във връзка с реализацията на определени политики.**
  
- **Участие на местната власт и отделния потребител.** В стратегията не се обръща внимание върху ролята и участието на местните власти и на отделния потребител. За постигането на някои от целите, като енергийна ефективност например, е изключително важно участието на общините и поведението на отделния потребител. В този контекст трябва да се отбележи, че стратегията продължава традициите на централизираната енергийна система. Не се обръща внимание и не се описват механизми за постигането на децентрализирана енергийна система. Почти мимоходом е споменато развитието и на така наречените интелигентни мрежи ('smart grids'), които стоят в основата на зелената икономика и за постигането на либерализиран пазар. Почти всички големи проблеми с електроснабдяването в международен мащаб, но и в национален, произтичат не от липсата на източници на електроенергия, а от сринове в електропреносната мрежа.
  
- **Ядреното гориво се приема като местна суровина.** Въпреки че такъв е подходът и на Евростат, не бива ядреното гориво да се приема за местна суровина, тъй като отдавна България не добива уранова руда. 100% от урановото гориво на България е внос от Русия, и наличните реактори (и планираните нови такива) могат да работят единствено с руско гориво. В този смисъл страната е 100% зависима за ядрените си нужди от един единствен доставчик. Респективно, за да бъде оценена адекватно за нуждите на националната политика, общата зависимост на България трябва да се пресмята като ядреното гориво се счете за вносен източник. Ако по каквато и да било причина България загуби достъпа си до свежо гориво, периодът за пренастройване за работа с ново гориво е несъразмерно по-голям от възможните налични запаси, още повече, че технологично преминаването към ново гориво изисква пълното съдействие на производителя на реакторите.

- **Подкрепа за ядрената енергетика.** В проекта на стратегия ясно се заявява, че ядрената енергетика ще продължава да получава 'институционална подкрепа' от българското правителство. Тази позиция е разбираема пред вид високият дял на ядрената енергетика в крайното електропотребление и заявените амбициозни цели за намаляване на вредните парникови емисии. Поради своята стратегическа важност и съществени рискове за околната среда и националната сигурност, обаче е необходимо да има много по-ясна позиция по отношение на политиката за развитие на ядрената енергетика – дали ще се търси заместване или разширяване на съществуващите мощности, кога се планира да се случи това и т.н. Сегашният енергиен баланс на страната и региона и предвижданото увеличаване на живота на 5 и 6 ядрен блок на АЕЦ Козлодуй, предполагат необходимостта от заместващи мощности едва в периода 2020 – 2030. Опитът със започването на строежа на АЕЦ Белене през 2006 г. показва, че България е неподготвена политически, административно, икономически, правно и технически за реализирането на проект от подобен мащаб и при него бяха допуснати груби управленски грешки, непрозрачност и възможности за злоупотреба в особено големи размери. В този контекст едва ли проектът Белене е приоритетен до 2020 г. Същевременно, развитието на ядрената енергетика и запазването на човешкия потенциал в нея трябва да бъдат определени като приоритетни, вкл. управлението на ядрени отпадъци, засилването на регулаторния капацитет, удължаване на живота на пети и шести на АЕЦ Козлодуй.
  
- Въпреки че повече внимание е нужно и съответно се обръща на финансовите ресурси за изпълнение на заложените цели, в стратегията **не е отделено място за развитие и управление на човешкия ресурс за техническото и административно изпълнение на заложените стратегически цели.** Българската страна трябва да предвиди по-натъшното равнище и финансиране на научно-техническите изследвания в сектора и инвестира в техническо образование на кадри не само за традиционни енергийни отрасли, но и за новите и алтернативни технологии.
  
- **Данни и графична информация.** Документът би станал както по-силен, така и по-лесен за възприемане, ако се обогати с данни и графични представяния на информация и идеи. Много от обосновките в стратегията биха могли да се подкрепят с данни, а комплексните идеи да се представят графично. В момента данните са концентрирани в последната глава. По-добро решение би било те да се прехвърлят вътре в текста, където да подкрепят конкретни идеи и политики.

Необходимо е да се използват много по-широко сравнителни данни от Евростат и Международната енергийна агенция. Би било добре да се използват разчетите и да се стъпи върху статистиката на двата системни оператора – на електроенергия и на газ в техните десетгодишни планове за развитие.

Проектът на стратегия трябва да съдържа и ясна визия за възможното **участие на обществото и гражданските организации** във формулирането и изпълнението на енергийните политики.

Юли 2010

София