

17. КОРУПЦИЯТА В ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР: ВСЕПРОНИКВАЩО БЕДСТВИЕ*

Мохиндер Гулати и М. И. Рао
Световна банка

Електроенергията е може би най-универсалната, най-често използваната и удобна за потребителя форма на енергия. Тя може да се генерира от най-различни горива като въглища, лигнити, петрол, нафта, мазут, дизел, растително масло, алкохол, природен газ и биомаса. Почти всяка форма на енергия, срещаща се в природата, може да бъде превърната в електроенергия: енергия от вятър, вълни, пара, вода, термални извори, от приливи, течаща вода, слънчева светлина, както и огромната енергия, заключена в сърцето на атома. Безбройните ѝ приложения и простият начин, по който може да бъде пусната в употреба (или извадена от употреба) само с щракването на един прекъсвач, са я превърнали в основна необходимост за икономическия и социалния живот на огромна част от света. В много сфери животът би бил немислим без електроенергия: помпите, които управляват тръбите за питейна вода, изхвърлят отпадни или отвеждат дъждовни води; телекомуникационната мрежа, която пресича целия свят; масовото транспортиране на хора и стоки по суша, вода и въздух; осигуряването на прохлада в горещините и на отопление през студените месеци; съхраняването на лекарства, храни и други нетрайни продукти при определена температура; осигуряването на изкуствено осветление след естествената дневна светлина, на повече време за работа или свободно време. Цялата инфраструктура на една общност – домовете, офисите, селското стопанство, промишлеността, болниците, банките, търговските центрове, транспортът, комуникациите и развлекателните обекти – зависи от тази форма на енергия.

Електроенергийният сектор е изграден от три отделни технически дейности – генериране на електроенергия, преноса ѝ през далекопроводи

за високо напрежение и продажбата ѝ на голям брой потребители на дребно през разпределителната мрежа. По-голямата част от електроенергията се генерира от изкопаеми горива, течаща вода (водна електроенергия) или ядрена енергия, а нетрадиционните източници на енергия като вятър и слънчева енергия имат малък, но нарастващ дял. След генерирането електроенергията обикновено се пренася на далечни разстояния, след което се разпределя до повечето потребители при ниско напрежение, макар че големите потребители могат да изберат електроснабдяване с високо напрежение.

В много държави посочените дейности се извършват от вертикално интегрирани, държавни монополи. Често правителствата използват тези предприятия, за да преследват политически, обществени и икономически цели, което размива търговския аспект на тези предприятия. В хода на тези действия се компрометират средствата за контрол на управлението, отчетността на ръководителите на тези предприятия и прозрачността на техните дейности. С течение на времето това може да доведе до неефективност, корупция, раздут щат, нисък стандарт на снабдяването и обслужването, лоши финансови резултати на предприятията и финансова обремененост. В много държави тези условия са довели до атмосфера на слаба отчетност и неефективни наблюдаващи органи, което улеснява корупцията до такава степен, че тя се превръща в неизбежна действителност, проникваща във всеки етап и всяко ниво на енергийния сектор – от правителството на върха до засичащите електромерици служители и наземния персонал (отговарящ за експлоатацията и поддръжката на мрежата с ниско напрежение), обслужващи клиента. Често енергийните предприятия са много големи в

* Статията е публикувана през 2007 г. в *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Международната банка за възстановяване и развитие (МБВР) държи авторските права върху английския текст и българския превод.

сравнение с икономиката на страната и други икономически субекти, измерено през инвестиции, приходи, брой наети работници и обем на клиентите. Затова, ако не се противодейства на корупцията в енергийния сектор на такива държави, тя може да източи предприятията, да доведе до бедност общността и дори да подкопае моралните ѝ устои.

Преди да продължим, нека дефинираме „корупция“ в смисъла, в който се използва в тази статия. Макар че думата обикновено се свързва с множество други понятия, като „измама“, „рушветчийство“, „морална низост“, „парични злоупотреби“, „незаконно забогатяване“, „подкупност“, „корупция“, в по-тесен смисъл тя означава „предлагане, даване, искане или приемане на стимули или възнаграждения, които могат да окажат влияние върху действията, предприети от даден орган на властта, негови членове или длъжностни лица“ (според дефиницията на британския Закон за предотвратяване на корупционни практики от 1916 г.). Секторът обаче също има своя дял в корпоративните измами и финансовите злоупотреби. Много доклади използват широкообхватна дефиниция на „измама“, която включва кражба, лъжливо счетоводство, рушветчийство и корупция, заблуда и тайно договаряне. Въпреки че това не се окачествява като корупция, някои „устатници“ в сектора могат да се опитат да се възползват от несъвършенства в регулаторния режим и слабости в пазарните правила.

Монопол, противоречащи си цели, наложени като въпрос на държавна политика, и популистки политики, представящи електроснабдяването като обществено благо, характеризират енергийните предприятия в много развиващи се държави и осигуряват благоприятна почва за неефективност и корупция. Освен останалите фактори степента на корупция е правопропорционална на възможностите за дискреционни решения на вземащите решенията лица, липсата на ясна и приложима отчетност и на прозрачност в процеса на вземане на решения.

Отчитайки необходимостта от ефективен международен правен инструмент срещу корупцията, през октомври 2003 г. Генералната асамблея на ООН прие Конвенцията на ООН срещу корупцията. В нея се подчертава, че макар и да е възможно последващото преследване на ко-

рупцията, първата и основна мярка трябва да бъде нейната превенция. Предложените превантивни мерки включват примерни политики като създаване на агенции за борба с корупцията и повишена прозрачност при финансирането на предизборни кампании и политически партии. Държавите трябва да положат усилия да гарантират, че техните обществени услуги, особено в ключови сфери като държавните поръчки и съдебната власт, са предмет на предпазни мерки, които насърчават ефективността, прозрачността и наемането на работа по заслуги. Конвенцията призовава за активно участие на неправителствени и обществени организации, както и на други представители на гражданското общество за повишаване на обществената информираност за корупцията и какво може да бъде направено по въпроса. Един от договорените фундаментални принципи на конвенцията се отнася до правно-процедурния официален ред, който да бъде следван при възстановяването и връщането на финансирано чрез средства от корупция имущество на държавите, отправящи искания за такова възстановяване. Това е от особено значение за много развиващи се държави, в които корупцията във високите етажи на властта се е превърнала в сериозен проблем.

Статията разглежда корупцията в електроенергийния сектор. Тя обхваща три раздела: първият раздел обсъжда разпространеността на корупцията в електроенергийния сектор и степента ѝ в предприятията и страните. Корупцията е засегнала всеки процес и всяка дейност в електроенергийния бизнес и повдига сериозни въпроси за дългосрочната му жизнеспособност. Някои предприятия, които обаче имат успех в поддържането на високо ниво на честност дори в корупционна среда, предоставят полезни уроци за борбата с корупцията. Два такива практически казуса, „*Palli Bidyut Samitis*“ в Бангладеш и държавните електроенергийни предприятия в щата Андхра Прадеш, Индия, са представени в Приложение 4А. Друг успешен пример, който заслужава да бъде посочен, е в Африка, където през 1997 г. правителството на Габон възложи 20-годишна концесия на частното дружество *Societe d'Energie et d'Eau Gabon* за експлоатация на водните и електрическите услуги в цялата страна (Тремоле, 2002). Концесионерът е постигнал добри резултати в определените сфери на обслужване, като често е преизпълнил зададе-

ните цели, но е постигнал по-слаб напредък в по-изолираните райони.

Вторият раздел представя диагноза на корупцията в електроенергийния сектор – как се поражда, колко сериозен проблем е в спектъра на дейности в сектора и в отделните държави, кой се възползва от нея и какво я прави възможна. Разделът посочва дейностите, които са податливи на корупция, и посочва уязвимите точки, които биха имали сравнително голямо въздействие за намаляването на корупционните практики, ако им бъде обърнато внимание. Той показва, че държавите с високи нива на корупция като цяло се характеризират с управление и ниска степен на човешко развитие, което насочва към възможна обратнопропорционална връзка между корупцията и човешкото развитие.

Третият раздел обсъжда стратегии за борба с корупцията. Те включват засилване на отчетността чрез достъп до информация, етични кодекси, изявления за правата на потребителите, правила за конфликт на интереси и обществено участие; укрепване на институциите чрез одити и независимо регулиране; стимулиране на ангажираността на служителите чрез съвременни политики по човешките ресурси. Ограниченията и пречките, препятстващи реализирането на тези стратегии, и оценката на съпътстващите разходи също са обхванати в този раздел.

КОРУПЦИЯТА: ВСЕПРОНИКВАЩО БЕДСТВИЕ

Корупцията в електроенергийния сектор варира от корупция на дребно, на ниво служители, засичащи електромерите, и други служители с нисък ранг до кражби в особено големи размери от ръководни лица на политически постове, които възлагат изгодни концесии, изискват от държавните предприятия да сключват неизгодни договори за закупуване на електроенергия или манипулират политики в полза на облагодетелствани страни. Ръководителите на предприятията са по средата, като получават своя дял от доставчици и изпълнители. Корупцията на дребно в общи линии се оказва всичко друго, но не и дребна работа. Макар че е трудно да се получат надеждни данни, грубите сметки на експерти от бранша показват, че сумите в т.нар. „корупция на дребно“ много-

кратно надхвърлят сумите при кражбите в особено големи размери и като цяло са достатъчно големи, за да източат предприятието, а понякога и самата държава до степен на банкрут. Корупцията на дребно в електроенергийния сектор е повтарящо се, а не еднократно явление: то подкопава културата на работа на предприятието и се превръща в източник на тормоз за потребителите. Понякога пряката цена на корупцията в електроенергийния сектор може да е толкова висока, че нейното отстраняване да генерира достатъчно ресурси за справяне със значителни дефицити в електроснабдяването (Каре 17.1).

Корупцията преминава държавни и културни граници, а корупцията на дребно, за която може да се твърди, че е най-всеобхватното ѝ проявление, вирее на ниво потребители. Неплащането на сметки от потребителите с мъчаливото съгласие на персонала на енергийните предприятия на най-ниско ниво е отправна точка за голяма част от корупцията на дребно. Неплащането бавно задушава притока на средства към предприятието, намалява способността му да разширява или адекватно да поддържа системата, води до лошо и неравномерно електроснабдяване и в крайна сметка до неудовлетвореност на потребителите. Пример за такъв омагьосан кръг е държавната електрическа компания на Баку в Азербайджан, където събираемостта от домакинствата – потребители на електроенергия, през втората половина на 1999 г. възлиза на едва 12 % от реалните вземания (Ловеи и Маккечни, 2000). В държавите на територията на бившия Съветски блок събираемостта на вземанията на енергийните предприятия варира от 16 % от дължимите суми в Азербайджан до 98 % в Босна и Полша (Комивс и др., 2005). Потребителите и служителите на предприятията се възползват от неправомерните съглашения между тях в краткосрочна перспектива, но както може да се очаква, потребителите започват да показват признаци на гневност, когато качеството на електроснабдяването рязко се влоши.

Сделките, при които като средство за размяна не се използват пари (например бартер), каквито често се срещат в държавите от бившия СССР, създават особено благоприятни условия за корупция. Обменът на електроенергия (за гориво) и газ (за електроенергия) при раздути цени е един от начините, по които ръководителите на енергийни-

КАРЕ 17.1. ЦЕНАТА НА КОРУПЦИЯТА: ОТСТРАНЯВАНЕТО НА ЗАГУБИТЕ МОЖЕ ДА ПРЕОДОЛЕЕ И НЕДОСТИГА В ЕЛЕКТРОСНАБДЯВАНЕТО

В Бангладеш плащанията от потребителите покриват едва 55 % от генерираната електроенергия (Ловеи и Маккечни, 2000). Само неправилното управление и корупцията при таксуването и събирането на таксите носи около половината загуби на Bangladesh Power Development Board (Съвет за енергийно развитие на Бангладеш) и на Dhaka Electricity Supply Authority (Електроразпределителен орган на гр. Дака), което им струва над 100 млн. щатски долара годишно.

Индийският щат Ориса приватизира електроразпределението си през 1999 г. и оттогава насам са настъпили цялостни подобрения, включително в таксуването и събирането на таксите. Дори при това положение прегледът на резултатността на енергийните предприятия, извършен от Комисията за електроенергийно регулиране на щат Ориса за финансовата година, приключваща през март 2005 г., показва, че сумарните техническо-търговски загуби са за около 46 % (Електроенергийна регулаторна комисия на Ориса, 2005). Загубите по чисто „технически“ причини възлизат на около една трета от общите загуби. Комисията приписва останалите загуби предимно на корупцията (най-вече кражба на електроенергия, но и неефективност при отчитането, таксуването и събирането). Цената на тази корупция се оценява на 240 млн. щатски долара.

Такива годишни загуби за цялата територия на Индия могат да бъдат в размер на 4 – 5 млрд. щатски долара*. Това е постоянна загуба, чието отстраняване би било достатъчно за генериране на капацитет от 4000 – 5000 MW годишно. Разгледано от друг ъгъл, отстраняването на тази загуба може да освободи достатъчно ресурси, за да може Индия в основни линии за изпълни ангажимента си да осигури „електроенергия за всички до 2012 г.“

* Обръщение към нацията на индийския премиер Атал Бихари Ваджай на 15 август 2002 г., в което той заявява, че загубите от кражба на електроенергия са 250 млрд. рупии.

те предприятия се обогатяват незаконно. Енергийните кражби в Пакистан бяха в толкова големи размери, че през 1999 г. правителството трябваше да използва армията за надзор при отчитането на електромерите и таксуването. Това, което изненада властите, бе размерът на кражбите и степента, до която се облагодетелстват богати клиенти като промишлени предприятия, търговски комплекси и големи битови потребители.

Корупцията и неефективността на публичните услуги са свързани със слабото управление. Политико-икономическата среда в една страна до голяма степен определя и качеството на нейните публични услуги. Управленски въпроси като отчетност и отзивчивост на държавните власти, свобода на пресата и медиите, правото на гражданите на несъгласие и протест, честността на правоохранителните и правораздавателните институции, степента на делегиране на реални правомощия на местното самоуправление и нивото на обществено участие във вземането на реше-

ния имат жизненоважно въздействие върху корупцията като цяло. Организацията Transparency International е провела широкообхватни проучвания, които показват силна връзка между слабото управление, слабото развитие и корупцията. Едно от тези проучвания (Transparency International през 2002 г.) разглежда седем сектора (образование, здравеопазване, енергетика, управление на земите, данъчно облагане, полиция и съдебна власт) в пет държави (Бангладеш, Индия, Непал, Пакистан и Шри Ланка). Образованието, здравеопазването и енергетиката се оказват трите най-често използвани публични услуги в региона, а за голям процент от населението публичните институции са единствени доставчици на тези услуги. Проучването показва голяма разпространеност на корупцията в енергетиката и други публични сектори във всички посочени страни.

Друг доклад на Transparency International (India Chapter) от 2005 г. за корупцията в Индия посвещава една глава на степента на проникване

на корупцията в енергийния сектор. Неговите заключения разкриват:

- близо три пети от домакинствата в страната твърдят, че са имали контакт с техните съответни енергийни предприятия през последната година. Контактът е по-чест при градските домакинства (70 %), отколкото при селските (55 %);
- над една десета (12 %) от всички домакинства в страната твърдят, че през изминалата година са платили подкуп за получаването на услуги;
- близо две трети (65 %) от тези, които са искали някаква услуга, считат, че в предприятието е имало корупция;
- дори частните предприятия са възприемани като корумпирани. Близо три пети от домакинствата, обслужвани от частни енергийни предприятия, смятат, че те са корумпирани;
- близо половината (49 %) от тези, които са имали контакт с предприятието, смятат, че корупцията в него се е увеличила през изминалата година;
- над една четвърт (27 %) от тези, които са потърсили контакт с предприятието, са предприели мерки като плащане на подкупи, използване на влияние и контакт с посредници;
- над една трета (35 %) от твърдящите, че са платили подкупи, са дали пари на електротехниците, а една четвърт (25 %) са дали пари на агент или посредник.

Обикновено бедните са тези, които най-много страдат от корупцията. В много държави само богатите, които са малък процент от населението, могат да си позволят достъп до електроенергия. Дори когато държавната политика може да даде възможност на бедните да получат електроенергия чрез предоставянето на капиталови и тарифни субсидии, ползите обикновено се ограничават до малцина щастливци. При това положение въздействието на корупцията е най-силно върху по-бедната част на обществото: то има най-слаб достъп до разпределителната мрежа, а субсидиите в енергийния сектор изместват разходите за други публични услуги, които облагодетелстват предимно бедните (Каре 17.2).

Когато едно предприятие не таксува и не събира дори минималните приходи, необходими за своето функциониране, то може да прибегне към различни средства, за да оцелее, като взе-

мане на заеми, използване на държавни субсидии, разсрочване на плащанията и получаване на кредити от други държавни институции за горива, транспорт и други дейности. Но тези мерки просто отлагат неизбежното. Когато всички мерки бъдат изчерпани, предприятието прибегва до режим или спиране на електроснабдяването. Това може да се извърши под формата на ротационно спиране на електроснабдяването (което засяга всички потребители на дадено място в даден момент) или изключване на отделни класове натоварвания (например битово натоварване или натоварване за земеделски нужди) в зависимост от конфигурацията на линиите и правилата, които се спазват при спиране на електроснабдяването. Често предприятията избират да спестят на промишлеността и на други ценни клиенти трудностите от спирането на електроснабдяването и вместо това изключват линиите, които доставят електроенергия до бедните райони. Освен това недостигът на средства засяга качеството и обхвата на електроснабдяването, а растящите разходи за обновяване на системата могат да демотивират и дори да възпрепятстват социалнослабите даже да кандидатстват за включване към енергийната система. В този контекст на недостатъчно доставяне и липса на алтернативи възможностите за корупция сред служителите на енергийното предприятие се увеличават. Потребителите и обществото попадат в омагьосан кръг на рязко увеличаваща се корупция.

Като че ли има обратна зависимост между корупцията и човешкото развитие. От 1995 г. насам Transparency International публикува „Индекс за възприятие на корупцията“. Той измерва степента на корупцията, възприемана от бизнеса и анализаторите и подрежда държавите според възприеманата корупция от най-малко корумпирана до най-корумпирана. Интересно е да се разгледа CPI за 2004 г. успоредно с Доклада на ООН за човешкото развитие (ПРООН, 2005), който подрежда 145 държави – членки на ООН, по редица показатели като продължителност на живота при раждане, доход на човек от населението, грамотност на пълнолетните и хранене. Държави с висока оценка по индекса за възприятие на корупцията (т.е. считани за по-корумпирани) почти неизменно са класирани назад в човешкото развитие, което показва възможна връзка между корупцията и развитието. В Таблица 17.1 са представени данни от извадка на развиващи се държави.

КАРЕ 17.2. КОРУПЦИЯТА ЗАСЯГА ОСНОВНО БЕДНИТЕ

Потребителите поемат разходите на доставената електроенергия с ниско качество, която е резултат от големи колебания и пикове в напрежението. В Бангладеш, където напрежението в разпределителните мрежи е нестабилно, наблюдателите в селските райони са забелязали, че електрическите крушки издържат само по няколко дни поради пикове в напрежението. Едно селско домакинство с ниски доходи може да похарчи за електрически крушки толкова, колкото и за самата електроенергия. Финансирано от Световната банка проучване (Ловеи и Маккеч-ни, 2000) разкрива, че спирането на електроснабдяването в Бангладеш годишно струва около 1 млрд. щатски долара и намалява икономическия растеж с около половин процентен пункт.

Субсидиите за социалнослабите съставляват част от социалнополитическите програми на повечето правителства. Бедните потребители могат да получат субсидии за включване на нови потребители (капиталови субсидии) или за намаляване на тарифите (приходни субсидии), за да стане потреблението достъпно. Обикновено субсидиите се предоставят от предприятията, но те нямат институционалните механизми за точно определяне на бенефициентите. Вследствие на това ползите в голяма степен заобикалят бедните и отиват при хора, които нямат нужда от тях. Изследване на Световната банка от 2001 г. за доставянето на безплатна електроенергия на земеделците в два индийски щата показва, че само малък процент от бедните земеделци се облагодетелстват от тази схема. Електроснабдяването за селското стопанство в тези щати не се измерва и така осигурява на предприятията удобен начин за прикриване на загубите от корупция и лошо управление. Значителна част от субсидиите в действителност отива за покриването на тези загуби.

За бедните загубата е двойна: те почти не получават ползи от субсидията, а субсидирането на енергийния сектор източва държавните ресурси, които качествено биха подобрили живота на бедните, ако са били използвани за социално подпомагане. Казусът с щат Андхра Прадеш в Индия през финансовата 2002 г. е показателен:

Загуби на предприятията от пренос и разпределение	30,2 %
Субсидии за енергийния сектор	24 млрд. рупии (525 млн. щ. дол.)
Субсидии/БВП на щата	1,6 %
Субсидии/държавни приходи	11,0 %
Субсидии/дефицит в приходите	80,0 %

Алтернативна цена на субсидиите за енергийния сектор

<i>Програма</i>	<i>Капиталов разход</i>	<i>Годишен оперативен разход</i>
Първична медицинска помощ в селските райони на щата	12 млрд. рупии	1 млрд. рупии
Чиста питейна вода в селата	10 млрд. рупии	0,4 млрд. рупии
Основни училища във всички селски райони	9 млрд. рупии	9 млрд. рупии

ТАБЛИЦА 17.1. СРАВНЕНИЕ НА ИНДЕКСА НА ЧОВЕШКОТО РАЗВИТИЕ И ИНДЕКСА ЗА ВЪЗПРИЯТИЕ НА КОРУПЦИЯТА

Държава	Класиране на държавата по Индекса на човешкото развитие през 2003 г.	Класиране на държавата по Индекса за възприятие на корупцията през 2004 г.
Малайзия	61	39
Шри Ланка	93	67
Ислямска Република Иран	99	87
Индонезия	110	133
Индия	127	90
Пакистан	135	129
Непал	136	90
Бангладеш	139	145

Източник: Transparency International, 2004; UNDP, 2005.

УЯЗВИМОСТ КЪМ КОРУПЦИЯ

Дори и в доста либерална икономическа среда правителството има ключово участие в голям диапазон въпроси. Често държавните предприятия са основните изпълнители на държавната политика. Това положение размива разликата между политика, собственост и функциониране. В електроенергийния сектор държавната политика обикновено обхваща въпроси като оценка на потреблението и необходимостта от добавяне на мощности, лицензиране, нормативни и административни разрешения, определяне на източници на инсталации и машини, придобиване на земя, както и преместване на хората, засегнати от електроенергийни проекти. Често тези политики се изработват без каквото и да е задълбочено проучване на проблемите и с минимално или отсъстващо допитване до заинтересованите страни. Вследствие на това тези политики могат да се окажат погрешни. Нестабилността в разработването на политики се изостря от държавните служители, които не подлежат на обществен контрол при даването на лицензии или при възлагането на обществени поръчки. Облагодетелстват се политици, висши бюрократи, персоналът на енергийните предприятия и организациите (обикновено от частния сектор), които получават лицензиите или обществените поръчки.

Държавните институции и агенции от типа на държавните енергийни съвети или държавни дружества неизменно са отражение на характера и поведението на водещите политици и ръководители. В своето проучване на корупцията в Южна Азия Transparency International (2002) документираща възприеманите причини за корупцията в публичните услуги, включително в енергийния сектор. Огромното мнозинство от респондентите посочват като най-важната причина липсата на отчетност. Втора по значение причина е монополната позиция на предприятието, следвана от липсата на прозрачност и правомощията за дискреционни решения на персонала на предприятията. Важно е, че ниското възнаграждение на служителите е класирано едва на пето място по важност. Други причини, посочени в доклада, включват приемането на корупцията като начин на живот, неефективността на съдебната власт при наказването на корупцията, както и неадекватното обучение и ориентираност на длъжностните лица. Докладът заключава, че липсата на прозрачност и отчетност са основната причина за корупцията. В отношенията с клиентите, особено в страните в Южна Азия, корупцията съдържа сериозна доза изнудване, като хората се колебаят дори да протестират срещу злоупотребите поради страх от ответни действия

на служителите на енергийните предприятия. Следващият раздел прави преглед на няколко

уязвими ключови сфери в сектора, след което анализира първопричините.

Таблица 17.2. Уязвимост към корупция: държавни политики

Дейност	Уязвими към корупция сфери	Предупредителни знаци
Изчисления на допълнителните мощности, необходими за удовлетворяване на потреблението	Манипулиране на изчисленията*	Липсващ или недостатъчен анализ на потреблението Няма допитване до обществеността Липса на прозрачност при прогнозиране на потреблението
Норми и процедури за лицензиране	Промяна на критериите за лицензиране с цел облагодетелстване на конкретни интереси	Специални промени в критериите или изключения от тях Непрозрачност на процеса на промяна на нормите
Нормативни и други разрешения	Мудни и повтарящи се процедури без краен срок за окончателно решение	Неясни процедури Органи с припокриващи се компетенции
Продажба на генерираната електроенергия	Ограничения за това, кой може да закупува електроенергията и платимата цена според Споразуменията за изкупуване на електрическа енергия	Неконкурентни държавни поръчки за независимите производители на електроенергия (НПЕ)
Придобиване на земя и компенсиране на засегнати от проекта лица	Плащане на компенсации на собствениците на земя Плащане и преселване на засегнатите от проекта хора	Високи нива на активност при сделките със земя преди държавното уведомление за районирането или придобиването на земя Няколко сделки, вписани на завишени стойности с цел по-висок ориентир при определяне на компенсациите Непрозрачни процедури за плащане на компенсации Някои частични плащания
Субсидии за конкретни потребителски групи	Управление на субсидиите, включително подбор на облагодетелстваните лица	Липса на замерване на снабдяването Отсъствие на или слаба връзка с критерии за доходи на потребителите
Избор на регулатори и висше ръководство на предприятията	Манипулиране на критериите за избор Корупция при назначенията	Неоправдано забавяне на назначенията Липса на прозрачност при процеса на избор

* Когато потреблението е умишлено подценено, се създава възможност за бъдещи дефицити, които да оправдаят „извънредни“ мерки за закупуване на електроенергия от скъпи източници; надцененото потребление може да оправдае създаването на нов, облагодетелстван НПЕ.

Таблица 17.3. Уязвимост към корупция: различни етапи от разработването на проекти

Дейност	Уязвими към корупция сфери	Предупредителни знаци
Формулиране на проектите	<p>Технико-икономически проучвания за установяване на осъществимостта и жизнеспособността</p> <p>Изследвания и проучвания на място</p> <p>Оценка на разходите и графици за изпълнението</p> <p>Нормативни и други разрешения</p> <p>Придобиване на земя за инсталациите</p> <p>Сервитут за преносните линии</p> <p>Компенсиране на засегнатите от проекта лица</p>	<p>Повърхностно проучване (или никакво проучване)</p> <p>Пропускане на изследванията и проучванията на място или оставяне от страна на изпълнителя на тяхното извършване за по-късен етап</p> <p>Изчисляване на разходите</p> <p>Неяснота на процедурата за получаване на разрешителните</p> <p>Не се отпускат достатъчно ресурси за заплащане на компенсация на засегнатите от проекта лица</p>
Изпълнение на проектите	<p>Процедури за избор на изпълнител</p> <p>Вид договор (дейности, труд, готов продукт) и документи</p> <p>Следене и надзор на работата на изпълнителя</p> <p>Покупка и доставка на инсталация, машини и материали</p> <p>Поетапни плащания към изпълнителите</p> <p>Завършване и пускане в експлоатация</p>	<p>Процедурата не е изцяло описана в тръжната документация</p> <p>Липса на конкретност в договорите</p> <p>Не се определят надзорници и отговарящи за тяхната дейност лица</p> <p>Не се отпускат достатъчно средства за заплащане, което води до спорове и претенции за увеличаване на разходите</p>
Функциониране на проектите	<p>Работа на инсталацията и машините по време на първоначалния гаранционен срок</p> <p>Изпълнение на операции и поддръжка (вътрешна или от външен изпълнител)</p> <p>Аварийни ремонти</p> <p>Покупка и употреба на материали, резервни части и консумативи</p> <p>Извънредни покупки</p> <p>Плащания към изпълнители, доставчици и търговци</p> <p>Въпроси, свързани със служителите, като издигане, прехвърляне, заплащане на възнаграждения на служителите като пенсионни фондове, различни издръжки и възстановяване на разходите</p> <p>Придържане към съответните кодекси и условията за лицензиране</p>	<p>Не се определят работните параметри и методологията за проверяване</p> <p>Не се посочват ясни процедури за рутинни и извънредни покупки</p> <p>Необходимост от множество удостоверявания (което размива личната отговорност)</p> <p>Отсъствие на документално описани и прозрачни процедури</p> <p>Не се определят отговорностите на отделните длъжностни лица, за да се осигури съответствие с условията на лицензията</p>

Ключови уязвими сфери: определяне, мащаби и облагодетелствани лица

Нивата на корупция в енергийния сектор и нейните прояви се различават сериозно в отделните държави в зависимост от местните условия. В общи линии обаче, няколко ключови сфери са особено предразположени към корупция в развиващите се страни: държавните политики, инвестициите и финансовите решения, отношенията с клиентите, търговските дейности на предприятията, обществените поръчки и управлението на човешките ресурси.

Следващите абзаци дават по-подробна информация за тези сфери, като посочват и показателите за корупционни практики (предупредителни знаци), които даден практикуващ трябва да търси при един диагностичен анализ. Важно е обаче да не се прибързва с изводите. Необходим е по-обстоятелен анализ на дадена ситуация, преди корупцията да бъде констатирана като първопричина за симптома, който всъщност може да показва неефективност, недостатъчни умения, сгрешена организационна структура, неефективни икономически процеси, лоша преценка и решения на управляващите или ръководени от целесъобразност избори в публичните политики, а не толкова открита корупция. Винаги са необходими допълнителен анализ на процеса на вземане на решения, анализ на инцидентите в няколко случая, проучвания на възприятията на потребителите и използване на диагностични средства, преди да се направи заключението, че показателят отразява корупция.

Държавни политики

Дейностите, които обикновено са обхванати от държавната политика в енергийния сектор и сферите, уязвими от корупция в тази политическа рамка, са описани в Таблица 17.2. Облагодетелстваните от корупция лица на това равнище са политиките, висшите служители в администрацията и ръководителите на предприятия. Често пъти се развива неформална връзка между политици, висши служители в администрацията, ръководители и служители на предприятията. Докато ползите от корупцията се насочват към горните нива, размиването на отчетността тече към най-ниските нива.

Инвестиционни решения

В много развиващи се държави предприятията често трябва да се справят с неадекватно инвестиционно планиране, недостиг на капитали и липса на политически стимул за управляващите поради големия времеви интервал между капиталовата инвестиция и изплащането на печалбите от нея, което може да не се реализира по време на техния мандат. Недостатъчните инвестиции дават възможност за хазартно поведение, което се изявява при извънредни дейности, извършвани под натиск в момент, в който възникне енергийна криза. Засилването на планирането в предприятието и придържането към плановете за разрастване при вариант с най-ниски разходи може да ограничи ситуативното естество и риска от корупция в инвестиционните решения, както и да доведе до значителни икономически ползи. Един генерален план за разрастване при варианта с най-ниски разходи, изготвен достатъчно рано, също така оставя достатъчно време за организиране на състезателна процедура за обществената поръчка.

След като дадено предложение за инвестиции спази изискванията на държавната политика, това създава условия за планиране и изпълнение на проекта. Този етап обхваща голям брой дейности, всяка от които осигурява отделна корупционна ниша. Не е необходимо да бъде посочена всяка от тях, но по-важните уязвими сфери, често срещани в генерирането, преноса и разпределението, са представени под няколко общи заглавия в Таблица 17.3.

Не бива да се търси недобросъвестност във всеки случай на лошо планиране или лошо изпълнение, което води до забавяне на проекта, увеличаване на разходите и претенции от изпълнителите. Тези неща могат да се случат просто защото предприятието или правителството не са имали на разположение обучени служители. Обстоятелствата във всеки отделен случай трябва да бъдат изследвани по същество, преди да се определи дали корупцията е изиграла някаква роля. Когато в тези дейности е намесена корупция, облагодетелстваните лица обикновено са ръководни кадри на предприятията от средно и високо равнище. При големите проекти главните облагодетелствани лица са политиките, които могат да поделят печалбата с „отзивчиви“ дър-

КАРЕ 17.3. ЦЕНАТА НА ЛОШИТЕ ИНВЕСТИЦИОННИ РЕШЕНИЯ И НЕПРОЗРАЧНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Правителството на Танзания и Танзанийското електроснабдително дружество са сключили договори с дружеството Independent Power Tanzania Limited от Малайзия за доставка на 100 MW електроенергия за 20-годишен период. Счита се, че тази сделка е сключена по време на енергийна криза и е била ожесточено оспорвана от някои държавни служители, от международните донори и други заинтересовани страни, като основанията за това са, че използва неподходяща технология (мазут вместо местния природен газ), че не е част от план за генериране с най-ниските разходи, че поръчката не е възложена на прозрачна и конкурентна основа и че допълнително генерираната електроенергия не е била необходима. В крайна сметка правителството отнася казуса към арбитраж. Окончателното арбитражно решение намалява разходите с около 18 %, а енергийното предприятие се освобождава от отговорност при каквито и да е претенции за вреди, произтичащи от това, че инсталацията ще бездейства няколко години. Въпреки това стойността на проекта за потребителя и държавата е била значителна, включително плащането за студен резерв, когато капацитетът не е необходим, и високата стойност на генерирането при използване на мазут при наличието на много по-евтини алтернативи (местен природен газ).

Източник: Juliet Pumpuni, World Bank Institute Global Programs.

жавни служители или ръководни кадри на високо равнище, използвани като канал. Лошите решения, независимо дали произтичат от корупция, липсата на технически капацитет или лошите преценки натоварват предприятията, държавните институции и потребителите с големи разходи (Каре 17.3).

Дейности по отношенията с клиентите

Провеждането на политиките включва политици и управленски кадри на високо и средно равнище. Но корупцията е най-крещяща и широко разпространена на ниво отношения с потребителите. Служителите на енергийните предприятия на ниво отношения с потребителите са слабо платени, но те разполагат с големи правомощия за дискреционни решения. Тези служители свободно прилагат принципа на личната преценка при разрешаването (или отказването) за включване в системата, таксуването (или нетаксуването) на даден потребител, възходяща (или низходяща) корекция на сметка за електроенергия и смяната (или отказа за смяна) на дефектен електромер. Като доставчици на услугите, които често са субсидирани, тези служители се разглеждат и като представители на държавата. Потребителите, които не са склонни да бъдат претенциозни към

своеобразния подарък, снижават очакванията си към предприятието по отношение на качеството на услугата. Подобно поведение допълнително отслабва отрицателното отношение и клеймото, което е поставено върху корупцията. Таблица 17.4 показва дейностите на ниво отношения с потребителите, които са уязвими към корупция, причините за този вид корупция и облагодетелстваните от нея лица.

Търговски дейности: кражба на електроенергия

Кражбата на електроенергия се извършва под различни форми и процъфтява с помощта на хора с различно обществено положение: служители на предприятието, потребители (действащи поотделно или в мощни групировки), профсъюзни ръководители, политически лидери, бюрокрасти и служители на високо равнище в енергийни предприятия. Въпреки че почти всяка дейност в енергийния сектор е уязвима към кражби, независимо дали става въпрос за генериране, пренос или разпределение, някои от по-често срещаните видове кражби, начина на крадене и облагодетелстваните лица са посочени в Таблица 17.5.

Таблица 17.4. Уязвимост към корупция: дейности във връзка с отношенията с клиентите

Дейност	Уязвими към корупция сфери	Предупредителни знаци
Ново включване, допълнително натоварване	Информацията за процедурата е неясна или не е налична Тормоз от страна на служителите на предприятието	Неоправдано забавяне на включването Липса на периодично сверяване на данни между новите абонати, дневника с показанията на електромерите и регистъра на потребителите
Отчитане на електромерите	Лошо качество на електромерите Нередовно отчитане на електромерите	Електромери с подправени показания Електромерите не се тестват според нормите Големи различия в потреблението от страна на сходни потребители Големи загуби на електроенергия в някои захранващи линии Голяма честота на счупени пломби на електромерите
Плащане и коригиране на сметките	Грешки в сметките Неправомерни съглашения между служителите на предприятието и потребителя Таксуване на база фактори, различни от действителното потребление (като средно потребление или коефициент на натоварване)	Голяма честота на спорове по сметките или корекции на сметките Спад в приходите при непроменено потребление
Ремонтни услуги, обаждания за смяна на бушони	Прекъсвания в снабдяването, причинени от аварии Редовна профилактична дейност	Лошо водене на регистрите с жалби Неоправдано забавяне при разглеждането на жалбите Често изгаряне на трансформатори
Монтаж на електромери, смяна на дефектни електромери	Недостатъчни средства за защита на електромерите Забавяне при предоставянето и монтирането на електромерите	Голям брой на жалбите от качеството на услугата Голяма честота на изгорели електромери на големи потребители (които могат да бъдат таксувани по твърда тарифа за потреблението за времето до смяната на електромера)
Изключване на абонати	Неплащане на сметки Забавено получаване на сметки Кражби на дребно от страна на потребителя	Голям размер на вземанията Честота и размер на неизвършване на плащанията по сметките
Повторно включване на абонати	Забавяне дори след отстраняване на причината за изключването	Голяма честота на отклонения от нормативните стандарти за услугата

ТАБЛИЦА 17.5. Уязвимост към корупция: кражба на електроенергия

Дейност	Начин на кражба	Лица, облагодетелствани от корупцията
Генериране	Кражба на гориво, скрита като допълнителна консумация на гориво в ТЕЦ Неразрешено използване в домовете на персонала от електроцентралата	Персоналът на електроцентралата Профсъюзни ръководители
Пренос	Манипулиране на надземните електропреносни линии от големи потребители Дефектни електромери	Големи потребители Политици Бюрократи Ръководители на предприятия Персонал, отговарящ за електропреносните линии
Разпределение	Манипулиране на електроразпределителните линии Неразрешено електроснабдяване Организирана съпротива срещу заплащането на електроенергията Нетаксуване или занижено таксуване на електроенергията Манипулиране или избягване на електромерите Таксуване на потребителя на по-ниска тарифа	Потребители Персонал на електроразпределителното предприятие Потребители Ръководители на предприятия Персонал на електроразпределителното предприятие Профсъюзни ръководители Политици Потребителски групи, действащи съвместно (земеделци, промишлени предприятия, жилищни квартали и подобни) Потребители Таксуващ персонал Потребители Електротехници Потребители Таксуващ персонал Ръководители на предприятия

Липсата на отчетност и вътрешен контрол е вероятно най-важният отделен фактор, водещ до кражбите. Електроенергията е стока и нейната покупко-продажба трябва да бъде регламентирана от търговски процедури, управляващи такива сделки. Основен момент при това твърдение е, че продаденото трябва да бъде измервано, измерването – таксувано, таксуваното – събирано, а събраното да бъде преведено на хазната. Дър-

жавните енергийни предприятия, които страдат от кражби на електроенергия, обикновено са небрежни в това отношение. Електроенергията от генериращите електроцентрали се измерва и доставя на високоволтовата електропреносна мрежа в мрежовата подстанция. След това тази електроенергия се трансформира до по-ниско напрежение в разпределителните подстанции и се насочва към хранящите линии на разпре-

делителната мрежа. Именно в разпределителните подстанции е и първата голяма кражба на електроенергия. Всички подстанции са длъжни да имат електромери за електроенергията, влизаща в захранващите линии, но те често са непостоянни и ненадеждни. Смяната на дефектните електромери често се забавя умишлено, като длъжностните лица от предприятията посочват различни проблеми като липсата на финансови средства, необходимостта от „обемни покупки“ за получаване на конкурентни цени, сложни тръжни процедури. Има неофициални данни, че служителите на предприятията и техните профсъюзни ръководители упорито се противопоставят на усилията за монтиране на електромери при захранващите линии (Каре 17.4).

Измерването на получената и продадената електроенергия е отправната точка за обуздаване на кражбите на електроенергия. Не са много обаче предприятията, които имат надеждни системи за отчитане и мониторинг. Вследствие на това обикновено няма начин за сверяване на получената електроенергия с таксуваната електроенергия или на таксуваните суми със сумите, платени от потребителите. Неспособността на много предприятия да разделят текущото потребление и таксите от просрочените сметки допълнително усложнява нещата. Тъй като в лошо управляваните предприятия събираемостта е неизменно ниска, просрочените сметки се увеличават с всяка година, докато в крайна сметка бъдат отписани.

Някои влиятелни потребители крадат електроенергия, като инициират фалшиви спорове за сметки и забавят плащането чрез прибягване до съдебен процес, след което се възползват от забавянията в съдебните процедури. След като спорът се е проточил достатъчно дълго и завелият делото персонал на предприятието вече не е на работа, потребителят предприема ходове за уреждане на спора. Политици и водещи служители в администрацията, които не биха желали да бъдат третирани като намесващи се в делата на едно предприятие, въпреки това са склонни да използват постове си за уреждане на въпроса чрез преговори, при които предприятието поема удари от различно естество: цялостен или частичен отказ от лихвата за просрочие, предоставянето на голям брой лесни за плащане вноски и дори отписване на част от дължимите плащания при „еднократни плащания“.

Съчетанието от съпротива на служителите и небрежно управление е възпрепятствало множество предприятия да се възползват от технологични и други иновации. В тази категория попадат компютърното таксуване, онлайн следенето на потребителите (започвайки с големите потребители) и осигуряването на изолирани електрически линии в районите, в които има незаконно прикачване. Усилията на някои предприятия в Индия техните сметки за електроенергия да бъдат обработвани от наети компютърни фирми дават интересен поглед върху капаните на лошото управление (Каре 17.5).

КАРЕ 17.4. Кой иска отчетност?

Електроразпределително предприятие в Индия предприема поредица действия за затягане на процедурите и спиране на източването на приходи. В тази програма измерването е от особен приоритет. Персоналът на предприятието ентусиазирано подкрепя покупката на около 400 000 електромера за монтиране при потребителите. Процесът на изготвяне на спецификациите, публикуването на обявлението за търга в пресата, изборът на изпълнители „до ключ“ и посещенията в чужбина за проверка на електромерите, преди да бъдат доставени, протичат скоростно. Но проблемите започват, когато се стига до закупуването на около 600 електромера, които да бъдат монтирани при захранващите линии. Профсъюзите на електротехниците и отговорниците по райони разглеждат мярката като ход за преследване на техните членове чрез вменяването им на конкретна отговорност за получената и продадената електроенергия. Те твърдят, че отчетността трябва да бъде осигурена на всички равнища в цялото предприятие, а не да бъде ограничена до персонала на ниско ниво. На предприятието са били необходими две години и смени в ръководството за въвеждане на измерване при всички захранващи линии.

**КАРЕ 17.5. ВЪЗЛАГАНЕТО НА ВЪНШЕН ИЗПЪЛНИТЕЛ БЕЗ МОНИТОРИНГ
НЕ Е РЕШЕНИЕ**

Някои предприятия в Индия са прибягнали към компютърното таксуване като първа стъпка към въвеждането на управленска информационна система (УИС). Поради вътрешната съпротива срещу компютризирането много предприятия вземат решение да възложат тази дейност на външен изпълнител. Условието на ангажимента предвижда множество предпазни мерки срещу злоупотреби, но поради слаб надзор се получава разпадане на връзката между потребителските бази данни, водени от предприятието, и базите данни, използвани от компютърните фирми. Фирмите установяват контакт с потребителите и им осигуряват „намаления в таксуването“ без знанието на предприятието. Когато предприятието се опитва да прекрати договора, фирмите ги изнудват да им предоставят намаления срещу тяхната база данни.

КАРЕ 17.6. ОБЩЕСТВЕНО УЧАСТИЕ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Остров Сагар в Сундарбан, Индия, се снабдява с електроенергия от соларни панели, предоставени за обществена употреба от Агенцията за развитие на възобновяема енергия в Западен Бенгал. Един обичаен агрегат обслужва около 120 до 150 домакинства, обединени в група. Местен комитет надзирава всички дейности, включително доставяне на сметки, събиране от потребителите и мониторинг на системата. Потребителите плащат почти двойно повече, отколкото хората на континента плащат за електроенергия на държавното предприятие. Снабдяването е ограничено до няколко часа вечерно време. Потреблението е ограничено до 7-10 kW на месец, надвишаването на нормата се блокира от миниатюрни прекъсвачи, монтирани по домовете. Почти няма кражби, а просрочията са рядкост поради големия обществен натиск и самонаблюдението от страна на потребителската група.

Древен постулат е, че е неморално да крадеш от ближния, но абсолютно справедливо – да крадеш от държавата. В съзнанието на хората държавните предприятия се отъждествяват с държавата, а електроенергията се разглежда като държавна собственост. Много общности считат държавата за далечна, неотзивчива и експлоатираща. В общественото съзнание кражбата от такова предприятие не е престъпление, а начин да си отмъстиш на силен враг. Това поведение е в ярък контраст с начина, по който хората възприемат водата за напояване (течно напояване). Местните общности следят внимателно деленето на водата за напояване и всякакви кражби на вода се считат за кражби от ближния, което е табу. Подобно поведение действа в изолирани общности, обслужвани от местно генерирана и продавана електроенергия (Каре 17.6).

Отношението на хората към частните енергийни предприятия потвърждава тези наблюдения. Частни предприятия от десетилетия обслужват градовете Калкута и Мумбай в Индия. Въпреки промените в ръководството техните търговски процедури са много по-добри, отколкото в държавните предприятия. Отчетността е засилена, а на кражбите се противодейства енергично. Търговските загуби, включително загубите от кражби, са около 12-15 %, наполовина на загубите в държавните предприятия, които обикновено варират между 30 и 35 %. Обществеността отчита тези по-добри резултати и третира частните предприятия по коренно различен начин от държавните енергийни съвети (ДЕС), които обслужват съседни райони. Дори правителството уважава оперативността на частните предприятия, вследствие на което политическата намеса в тяхната работа

е слаба. Тези предприятия са печеливши, което е в рязък контраст с ДЕС.

Обществени поръчки

Енергийните предприятия редовно изразходват значителни средства за закупуването на най-различни неща: оборудване за капиталови проекти, инвентар за експлоатация и поддръжка, покупки на електроенергия чрез дългосрочни договори, а също и краткосрочни покупки на пазара, гориво за генериращите инсталации и възлагане на услуги на външни изпълнители. Като цяло конкурентният търг е приет за най-добрия начин за осигуряване на прозрачност. Но дори при търговете съществуват множество възможности за корупция в обществените поръчки. В общи линии те се проявяват в непоискани оферти, кредити за доставчиците и „извънредни“ обществени поръчки, при които конкуренцията между доставчиците е слаба или нулева, качеството подлежи на обсъждане, а уважавани фирми не са склонни да участват. Дори когато се използва конкурентният търг, общите (а не подробни) спецификации и очевидно непрактичните условия и срокове оставят възможност за договорки с кандидатите след търга и последващи подкупи. В много различни дейности може да се наблюдава съчетание от управленска корупцираност и некомпетентност. Поръчки, възложени без получаване на притежание или сервитут върху земята, без осигуряване на екологичните и други разрешителни, както и без предоставяне на ясни данни с топографска информация и почвени условия, осигуряват множество възможности за съдебни процеси с изпълнителя. Чистата некомпетентност може отчасти да обясни подобни лошо изготвени договори, но с оглед на силните връзки между изпълнителите и ръководителите на предприятията има сериозна вероятност тези връзки да са оставени умишлено. Окончателното уреждане на тези спорове, независимо дали се прибегва до съд, арбитраж или взаимно споразумение, неизменно облагодетелства изпълнителя за сметка на енергийното предприятие.

Въпреки сложните правила и процедури в повечето предприятия обществените поръчки за

оборудване, резервни части и консумативи са податливи на корупция по множество причини. Технологията става все по-сложна, а ръководителите на предприятията, които вземат решенията за даден търг, като цяло са една крачка зад частните изпълнители и доставчици, които имат достъп до по-добър технически експертен опит. Отговарящите за обществените поръчки ръководители могат умишлено да оставят двусмислени техническите спецификации и тръжни документи, да определят нереални срокове при тръжния процес и изпълнението на договора, както и да използват субективни или непрозрачни критерии за класиране и оценка на кандидатите. По време на изпълнението на договора удостоверяването на качеството, доставките и поетапните плащания също създават възможности за корупция.

Договорите с независимите производители на електроенергия (НПЕ) и договорите за закупуване на технологично оборудване са много сложни. Те бързо се превръщат в запазена територия за ограничен брой експерти; разпространяването на адекватна информация и използването ѝ от обществеността става трудно, което създава възможности за корупция на високо равнище сред управляващите. Опитът в няколко развиващи се държави показва, че често подписваните от тях Споразумения за изкупуване на електрическа енергия не са в интерес на предприятията или потребителите. Според проучване на Световната банка (Албоуи и Боусби, 1998) НПЕ често надуват доставните цени за предприятията. Често договореният капацитет за генериране надвишава потреблението, но държавата е задължена да закупува договорените количества електроенергия¹.

Много от тези договори са уредени чрез меморандум за разбирателство с производителите на електроенергия, а не чрез прозрачен и открит конкурентен търг. Правителствата и държавните предприятия често изтъкват изключително благовидни причини за това, че не са осигурили конкурентни търгове, като например твърдението, че процедурата не е уместна, когато частният инвеститор избере да изпълни проект със собствени средства, че би било непродуктивно да се настоява за конкурентен търг, когато

¹ Купувачът е длъжен да закупува цялата продукция на централата, изчислена при много висок коефициент на натовареност независимо от реалните потребности или капацитета на преносните линии за пренос на електроенергията. В случай на недостиг на изтегляната електроенергия производителят получава „словни такси за генериране“.

чуждестранният консорциум се състои от дружества с международен престиж в сферата на енергетиката, производството и инженеринга на енергийно оборудване, че конкурентните търгове изискват скъпа и продължителна подготовка, както и че не са на разположение експертните познания и опит, необходими за оценка на офертите и за определяне и разпределяне на рисковете. Също така е вярно, че голямото разнообразие на горива и бързо променящите се технологии, които са на разположение за производството на електроенергия, правят труден процеса на вземане на решения за много развиващи се държави, които нямат експертните познания за оценка на всички последици от това, че дадена централа ще използва определено гориво или технология.

Големите договори, подписвани с НПЕ, в среда със слаби наблюдаващи институции предлага привлекателни възможности за влиятелните управляващи да постигнат незаконни печалби. Преговорите се водят тайно, протоколи не се водят или са доста бегли. Разходите за държавата и незаконните печалби на сключващите договора са огромни. Няколко примера показват за какви суми става въпрос.

В щат Махараштра, Индия, е договорено Споразумение за изкупуване на електрическа енергия за проект на Enron (Dabhol Power Company). След като договорът предизвиква широки протести и съдебен процес, той е предоговорен от следващото правителство, което е оглавявано от друга политическа партия, която остро е критикувала първоначалния договор (Energy Review Committee, 2001). По време на съдебния процес за проекта Върховният съд на щат Махараштра отбелязва, че държавната комисия, участвала в предоговарянето, „е забравила всичко за конкурентния търг и прозрачността“. Годишната стойност на този проект за държавата е изчислена на 60 млрд. рупии (1,3 млрд. щатски долара). Постигнато е споразумение между индийските финансови институции, офшорните заемодатели и чуждестранните инвеститори, а претенциите на чуждестранните инвеститори са удовлетворени. Централата е поета от консорциум от държавни

дружества, но остава неработеща поради големите разходи за генериране.

Друг пример идва от Индонезия, където повечето НПЕ предоставят на семействата и приятелите на политици „финансирани чрез заеми“ акции в дружеството (Бейлис и Хол, 2000). Заемите се погасяват с дивиденди от акциите, но по същество те са замаскиран подарък, за да се избегне антикорупционното законодателство.

Често правителствата използват кризисни ситуации за оправдаване договарянето на излишен капацитет или за поемане на повече рискове по отношение на технологии, горива, условия на финансиране или плащания за капацитет. Във Филипините се подписват 42 договора за НПЕ между 1990 и 1994 г. – доста над потреблението, водещо до финансова тежест за предприятието и държавата, която трябва да бъде изплащана за неизползван капацитет. Енергийният съвет на щат Гуджарат в Индия поема подобно финансово бреме, когато е принуден да продължи да прави плащания за капацитет за работещи с дизелово гориво частни генератори, дори и след като нарастващите цени на дизеловото гориво правят тези инсталации неикономични. Тези примери отразяват рискови или лоши решения, произтичащи от недостатъчен капацитет в правителствата и техните институции за договаряне на сложни договори. Впрочем, липсата на прозрачност, често срещаното нежелание на властите да използват помощта на компетентни консултанти при преговорите и неразпространяването на информация към обществеността по-скоро подкрепят твърдението за корупция.

В някои региони – например Източна Азия, където предприятията работят сравнително ефективно и кражбата на електроенергия не е проблем, обществените поръчки за оборудване и услуги, както и сключването на договори все пак могат да са открити за корупция. В други региони като Югоизточна Европа търгуването на електроенергия е източник на корупция на високо равнище и в самото предприятие, и в политическото управление (Каре 17.7)². Придобитите чрез корупция средства често отиват директно към висши-

² За Energy Financing Team Ltd, дружество за търгуване на електроенергия от Обединеното кралство, което е активно на Балканския полуостров, се твърди, че е участвало в корупционни практики в енергийни проекти в Босна, Черна гора и Сърбия. Виж Лейф и Еванс (2005).

КАРЕ 17.7. ЕНЕРГИЙНАТА БОРСА OPCOM: ПОДОБРЯВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ПУБЛИЧНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В РУМЪНИЯ

Енергийната борса, оперирана от OPCOM, операторът на енергийния пазар в Румъния, предоставя ориентир за сравнение на регионалния енергиен пазар в Югоизточна Европа. Освен това тя предоставя средство за подобряване на управлението на производителите от публичния сектор и за решаване на проблемите „от второ поколение“ в реформата на енергийния сектор, произтичаща от либерализирането на пазара.

В края на 90-те години на миналия век енергийният сектор в Румъния бива реструктуриран чрез разделянето на вертикално интегрираното енергийно дружество RENEL на отделни дружества за производство, пренос и разпределение. През 1998 г. е създаден независимият регулатор на енергийния сектор ANRE. Разпределението е организирано в осем регионални дружества. Transelectrica отговаря за преноса и системните дейности, а неговото изцяло притежавано дъщерно дружество OPCOM е оператор на енергийния пазар. Към 2006 г. пет от осемте електро-разпределителни дружества са приватизирани, а останалите три се очаква да бъдат предложени за продажба през 2007 г.

Либерализирането на пазара започва през 2000 г. и е достигнало 83 %, като с изключение на битовите потребители всички останали са „леgitимни“ (имат свободата) да избират своя доставчик на електроенергия. В либерализирания пазар „леgitимните“ потребители и доставчици имат свободата да сключват двустранни договори за доставка на електроенергия. През юли 2005 г. OPCOM лансира „пазар за ден напред“ въз основа на оферти „продава“ и „купува“, което бе последвано от централизирани търгове за двустранни договори през декември 2005 г.

Правителството, ANRE и енергийните дружества са решили редица важни въпроси чрез процеса на реформите. Но либерализирането на пазара повдига нов въпрос за начина, по който производителите от публичния сектор изпълняват двустранните договори. Твърди се, че цените на някои от двустранните договори умишлено са занижени под реалната си стойност, а при двустранните договори с някои държавни енергийни производители се предполага корупция. В отговор на това ръководителите на две дружества са уволнени, а правителството поставя изискване към производителите от публичния сектор да използват котировките на OPCOM при двустранните договори. По този начин енергийната борса на OPCOM не само улеснява търговията с електроенергия, а и предоставя средство за подобряване на управлението на производителите от публичния сектор.

те равнища на ръководството на предприятието, профсъюзите и държавната администрация. Големите договори също могат да бъдат източник на странични плащания за финансиране на изборни кампании.

Човешки ресурси

Дори функции като управлението на човешките ресурси стават жертва на корупция. Намесата на политиките не е ограничена само до назначения в управителните съвети или висшето ръководство. Често политиките и висшето ръководство

на предприятието могат да превърнат рутинни решения, свързани с личния състав, като назначаване, прехвърляне, издигане и дисциплинарни действия в ползотворен източник на корупция. Честа практика е ръководителите на предприятието да възнаграждават с изгодни постове удобни служители с очакването да получат дял от техните незаконни печалби. Пресата периодично пише за този „отрасъл“, който не се нуждае от капиталови инвестиции и въпреки това отчита редовни и солидни дивиденди. Заплахата от преместване от доходна длъжност или отмяна на заповед за преместване въз основа на декларация от страна

на служителя са достатъчни да открият канал за незаконен паричен поток. Цената на подкупите в крайна сметка се заплаща от потребителя под формата на по-високи сметки за електроенергия и по-лоша услуга.

Диагноза: причините за корупция

Предходният преглед показва няколко сфери в сектора на енергийните предприятия, които са уязвими към корупция. От гледна точка на резултатите или работата на предприятието е трудно да се разграничи въздействието на неефективността, корупцията и понякога – обществената политика. Формулата на Клитгаард (1988 г.) M (монопол) + D (дискреционни решения) – O (отчетност) – P (прозрачност) = K (корупция) представя полезна рамка за диагностициране на корупцията.

В по-голямата част от развиващите се страни държавата е единственият доставчик на електроенергия. В среда на ниска отзивчивост, слаба отчетност и неактивно гражданско общество отношенията между управляващи и управлявани приличат на отношенията между господар и слуга, а правото на гражданина да получава основни услуги почти никога не се зачита. Основните публични услуги се разглеждат като благодеяния, които се дават от държавните функционери по тяхно желание и воля и се регулират от условия, избрани от тях. Тези услуги се предоставят или пряко от държавата, или от полудържавни структури като дружества или съвети, които в основната си част са управлявани от професионалисти с големи права и свобода на действие в рамките на конкретна политическа рамка.

Прозрачността и достъпът до информация са ключови за доброто управление. Сключването от държавата (или от контролирани от нея предприятия) договори за закупуване на електроенергия по начини, различни от конкурентен търг, осигуряват благоприятна среда за корупция. Дори данъчните ваканции, субсидиите и други видове отстъпки, предоставяни на НПЕ като част от държавната политика за насърчаване на инвестициите в сектора, могат лесно да станат източник на злоупотреби и корупция, ако не са управлявани по открит и прозрачен начин. Противоречията и продължаващите съдебни спорове около

енергийното дружество Dabhol Power Company, основано от Enron в средата на 90-те години и пуснато в експлоатация (етап 1) през 1999 г., е конкретен пример. Енергийната криза в Калифорния през 2000 – 2001 г., която източва милиарди долари публични средства, дава интересен пример за това, как мощни корпорации с политическо влияние могат да манипулират пазарите и регулаторите с цел ограбване на обществото. Ролята, изиграна от „Enron“ и други в калифорнийския скандал, може и да не се окачестви като корупция, тъй като не е доказано съучастие на държавни служители или злоупотребата с държавни средства. Но това е напомняне, че дори най-напредналите системи за управление и надзор не са достатъчна защита срещу едромащабни измами.

Слабото управление и дефицитите в снабдяването създават благоприятна среда за корупция. В развиващите се държави електроснабдителната система се разрасна значително през последните няколко десетилетия. Тя функционира задоволително в началния етап от разрастването, когато облагодетелстваните от услугите бяха малко и принадлежаха към заможните или влиятелни класи. С течение на времето и вследствие на инфраструктурните инициативи, предприети от държавните власти, електроенергията стана по-достъпна за широките слоеве от населението. Например през 70-те години Индия лансира програма за електрифициране на квартали и домове на бедните, както и на други слоеве от населението в неравностойно социално положение. Инициативи от този вид изискваха голяма, а в много случаи и рязка промяна на начина на работа на тези държавни органи, но при малко от тях се постигаше безпроблемна трансформация.

Резкият скок на потреблението на електроенергия доведе до недостатъчно снабдяване, което подготви почвата за едромащабна корупция. Намането на голям на брой персонал, без да се обръща достатъчно внимание на качеството или обучението, както и непланираното и бързо разрастване на електрическите мрежи доведоха до общо отслабване на системите за контрол и мониторинг. Липсата на отчетност и прозрачност се превърна не в изключение, а в правило за служителите на предприятията, чиято дума се превърна в закон, особено в селските и отдалечените райони.

Правителствата на развиващите се държави обикновено изразходват голяма част от своите ограничени ресурси за осигуряване на основни потребности като основно образование, здравеопазване, питейна вода и електроенергия. Правителствата могат да претендират за успех в тези сфери въз основа на вложенията (бюджетно предвидените средства за това и каква част от тях е похарчена) и изходните данни (като изпълнение на проекти, дължина на линията, брой електрифицирани села), но почти никога по резултатите (дали парите са похарчени разумно и ефективно за подобряване на качеството на живот на хората). Липсата на ефективни механизми за мониторинг на резултатите от държавните дейности предпазва корупцията от критичния поглед на обществеността.

БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Сумите при кражбите в особено големи размери са, разбира се, значителни, но онова, което води до дори по-големи щети, е приемането на корупцията като начин за правене на бизнес. Когато висши политици и държавни служители редовно участват в корупционни практики, клеймото, поставено върху корупцията, започва да избледнява. Неправомерното поведение по високите етажи постепенно се превръща в правило за по-долните равнища. Служителите от най-ниско равнище не виждат нищо лошо в това да допълват скромните си заплати с нещо, което считат за допълнителна облага от длъжността. Обичайната корупция на дребно, с която обществеността се сблъсква, поражда цинизъм, постепенно подкопава доверието в системата и в крайна сметка разяжда моралните устои на обществото.

Ако корупцията е всеобхватна, което е характерно за някои държави, борбата с нея в сектора изисква взаимно подкрепящи се подобрения в общественото управление. Макар че това е твърде желателно, процесът е дългосрочен и изисква постоянна ангажираност на обществеността, промени в стимулите за заинтересованите страни и нови стандарти за отчетност и прозрачност – накратко промяна на модела на общественото

управление и на управлението в сектора. С цел постигане на положително въздействие върху борбата срещу корупцията в краткосрочен и дългосрочен аспект би било по-полезно концентрирането върху тези проблемни точки, които могат да имат сравнително голямо въздействие, ако бъдат решени. Отправната точка за борбата с корупцията може да варира от въвеждането на прозрачност в процедурите за възлагане на обществени поръчки, търсенето на експертни консултации при вземането на инвестиционни решения и налагането на отчетност на държавните служители и ръководителите на предприятията, до борбата с корупцията на дребно с цел изграждане на обществена подкрепа³.

В някои държави корупцията в обществените поръчки и възлагането на договори може да бъде по-голям проблем от кражбата на електричество, като в този случай антикорупционната стратегия трябва да се концентрира върху прозрачността и състезателното начало на обществените поръчки, като се изнесе навън отчетността на държавните служители и ръководителите на предприятията чрез обществено участие и независими регулаторни институции. Корупцията на дребно в енергийния сектор не е получила достатъчно внимание от медиите, гражданското общество, организациите за насърчаване на прозрачността или международните финансови организации, които имат склонност да се концентрират върху корупцията в големите договори. Поради мащабите по отношение на намесени пари и брой на засегнатите хора борбата с корупцията на дребно в отношенията с потребителите в някои случаи може да е от по-голямо значение.

Предварителни условия за провеждане на антикорупционна стратегия

През последните няколко години се увеличават исканията на обществеността за мерки, които да се справят с корупционната епидемия, които се подкрепят от изискването на международните донори да се осигури надлежното използване на отпуснатите от тях средства. С оглед степента и проникването на корупция-

³ През 90-те години в Ню Йорк успешно се използва подходът „да си върнем улиците“ за борба с уличната престъпност. Тази стратегия се основава на презумпцията, че ако се разреши на дребните престъпници да се измъкнат, това създава сред обществеността усещане, че „всичко минава“ и впечатление за разпад на управлението.

та на дребно в отношенията с потребителите една стратегия за борба с корупцията в сектора трябва да се концентрира върху подобряване управлението на предприятието. Участниците в подобна кампания трябва да включват висши държавни ръководители, които да дадат видимо доказателство за ангажираността си, ресурси за изпълнението и правно-институционалната рамка; предприятие, което да направи реформите приемливи чрез опростяване на процедурите и използване на технологии за подобряване резултатите от работата, както и предприемане на подходящи мерки за осигуряване подкрепата на служителите; служители, които ще трябва повторно да учат много практики и поведения; институции на гражданското общество, чиято роля е да поражда отчетност и прозрачност; както и потребители и широката общественост, които чрез своето активно участие във всички аспекти на управлението ще осигурят постоянен успех на реформите.

Ангажирано ръководство на върха

Процесът на промени се нуждае от криза, която да предизвика действие, „борец“ за промяна и основен екип, подпомаган с необходимите ресурси за изграждане и запазване на подкрепата. Когато политическата цена за статуквото започне да нараства поради недоволство у заинтересованите страни или нарастващо финансово бреме, политическата ангажираност в промяната може да се увеличи. Но успешното провеждане на реформи от политиките до голяма степен зависи от подбирането на точния момент за тяхното инициране. Правителствата могат да са склонни да започнат реформи през първата година от идването си на власт и малко след това, така че ползите от реформите през останалата част от техния мандат да превиши непосредствено (и неприятното) им въздействие. Освен това електоратът очаква от новото правителство новаторски политики в началния етап от тяхното пребиваване на власт. Дори сравнително тежки нововъведения могат да бъдат прокарани през този период поради склонността на хората да изтърпят определени лишения в очакване на подобрения в своето благосъстояние. Поуката е: правителствата могат да бъдат убедени да започнат реформи в началото на своя мандат, но не по-късно – когато реформите ще представляват прекалено голям политически риск.

Важността на твърдата и устойчива ангажираност на правителството и неговите политически лидери с реформите не може да бъде надценена. Дадена държава може да приеме антикорупционно законодателство поради апел на международните донори или международен натиск, но правителство, на което липсва ангажираност за изчистване на корупцията, може да намери начин за неутрализирането на законите и институциите, които счита за потенциална заплаха за своя политически контрол. Често срещани тактики за неутрализиране включват неразпространяването на информация към обществеността, превръщането на законите в недействащи чрез несъздаване на подробно разписани правила и процедури, както и лишаването на институциите от необходимия бюджет, средства и персонал. Регулаторите в сектора и управителните съвети понякога са пълни с податливи длъжностни лица, на които може да се разчита да предвидят какво иска правителството и да действат по съответния начин. Или пък ключови позиции в предприятията и регулаторните институции се оставят незаети продължително време, което предизвиква обръкване и липса на отчетност. Политическите указания на правителството могат да ограничат независимостта на регулаторите.

Не е достатъчно обаче да се заявява ангажираност с усилията за борба с корупцията. Правителството трябва „да превърне думите в дела“ чрез постоянни действия като ефективна комуникационна стратегия, водена от самия ръководител и редовно подкрепяна от други членове на политическото статукво, което да дава политическа видимост на реформите. Освен това политическото ръководство трябва да е подготвено да осигури подходяща правно-регулаторна рамка за продължаване на реформите и да назначи на ключови позиции лица с доказана честност и способности; да осигури необходимите средства за покриване на прогнозните разходи през целия период на реформи; да въведе редовен мониторинг за отстраняване на пречките пред реформите и подготвяне на пътя напред; подпомагане на институции като независимите регулатори в подготвянето на последващите реформи; улесняване на правоохранителните органи дори когато нарушителите са политически влиятелни фигури.

Ангажираността на висшето ръководство на предприятията за изкореняване на корупцията

също е от критично значение за успеха. Качеството и ангажираността на ръководителите, упълномощени да осъществят стратегии за борба с корупцията, са силни показатели за политическа воля. Може да се наложи да се доведат нови ръководители извън предприятията, които да започнат реформите и да предприемат мерки, които да насърчават честността и активно да възпрепятстват всякакви нарушения. Натискът от гражданското общество и международните донори може да подтикне предприятията да извършат реформи. Инициативите на предприятията трябва да бъдат изцяло подкрепяни от правителството чрез пакет предоставящи пълномощия закони, институции и актове на изпълнителната власт.

Установяване на добро управление

Благоприятната правно-регулаторна рамка е необходимо, но в никакъв случай не и достатъчно условие за насърчаване на отчетността. Борбата с корупцията изисква множество действия, които се простират далеч отвъд приемането на закони или обявяването на политики. Тя изисква установяването на добро управление на всяко равнище в обществото. Въвеждането на добро управление в енергийните въпроси се равнява на налагане на нова култура у служителите, потребителите и широката общественост. Срещу въвеждането на добро управление ще се противопоставят всички, които са се облагодетелствали от неговото отсъствие. В различна степен и по различни въпроси това включва политици, ръководители и служители на предприятията, профсъюзи и части от обществеността. Но това е само една част от проблема. Хората в много части на развиващия се свят традиционно са се подчинявали на преобладаващите практики в тяхното общество, управляващи използването на общностни ресурси като речни води или общностни пасища. Електроенергията е сравнително скорошно явление за много от тях и законодателството, свързано с електроенергията, която сама по себе си е сфера с бърз ръст и увеличаваща се сложност, не е разбрано или прието от тях. Политическите партии често обещават безплатна електроенергия (или на символични цени) и одобряват неплащането. Необходими са време и последователни усилия за преориентиране на отношението и поведението на потребителите, служителите на предпри-

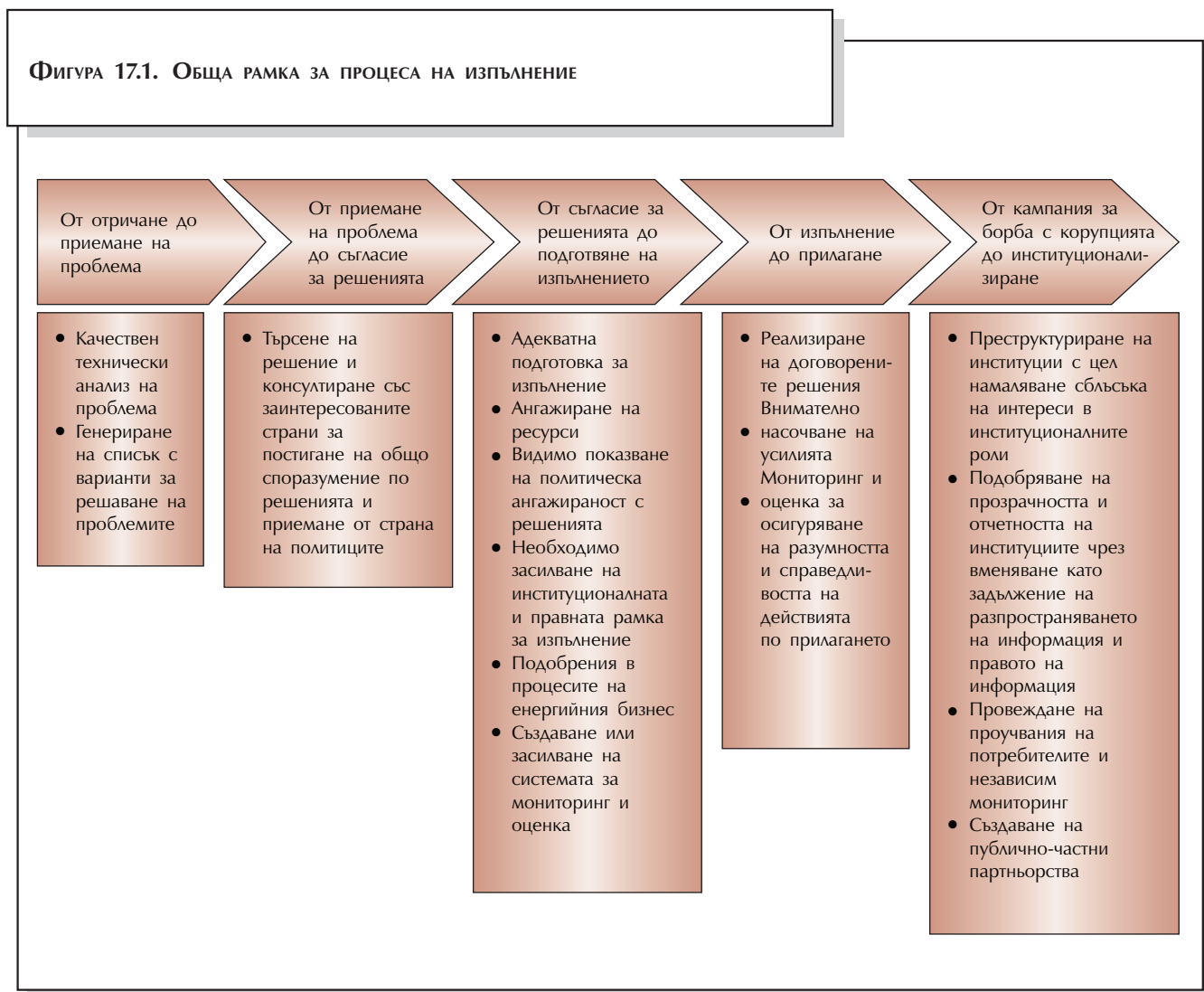
ятията и гражданското общество, което счита електроенергията за обществено благо, което да се използва безплатно или на символична стойност.

Вярно е, че създаването на подкрепа на реформите не може да се постигне за един ден. Някои държави се опитват да постигнат това чрез „шокова терапия“ – рязка и цялостна промяна, а други могат да предприемат по-плавен подход към изграждането на консенсус. Изборът на подход до голяма степен зависи от социалнополитическия контекст, преценката на реформаторите и ангажираността на политическото и бюрократичното ръководство.

Проектиране и реализиране на антикорупционна стратегия

Ако основните условия, описани по-горе, са спазени, няколко важни мерки са доказано ефективни в борбата с корупцията. Тъй като осъществяването на една антикорупционна стратегия може да означава сериозна културно-поведенческа промяна в общественото управление и в управлението на сектора, може би е необходимо реформаторите да започнат с кампания за мобилизиране на подкрепата на пасивното мнозинство, което изисква умело политическо управляване на процеса. Консултациите, комуникацията и участието са ключови елементи на стратегията, както и последователността, обезпеченият с ресурси план и срокове, от което идва и необходимостта да се определят последователността и приоритетът на действията. Разработването на една антикорупционна стратегия и определянето на приоритетите и последователността ѝ започват с качествен анализ на проблема (Фигура 17.1). Стратегията трябва да взема предвид преценката на формиращи общественото мнение лица и анализатори със задълбочено познаване на икономиката на страната и техническите операции в сектора.

Всяка успешна антикорупционна стратегия в енергийния сектор съдържа пет ключови елемента, които са показани в Таблица 17.6, а техните важни компоненти са посочени по-долу. Фигура 17.2 представя процес от седем стъпки за осъществяване на стратегията, а Приложение 4А описва процеса на реализиране, както и извадените поуки в щата Андхра Прадеш, Индия.



От отричане до приемане

Необходима е аналитична работа, за да се противодейства на отричането на проблема или погрешните предположения за него, неговата сериозност и въздействие. Често той умишлено се замъглява, за да се окаже натиск за технически решения (като допълнителни инвестиции, нови технологии и субсидирано финансиране), които са политически удобни. От ключово значение е хората, вземащи важните решения, да приемат съществуването на проблема и да по-

стигнат общо съгласие за диагнозата. Дори ако наличието на корупция е всеизвестно, липсата на качествена аналитична работа в подкрепа на стратегията ще намали шансовете на застъпниците на реформите, когато се проявят трудности в реализацията, а „опонентите“ бързо ще консолидират позицията си. Важно е също да се предприеме системен подход и да не бъдат обвинявани участниците, като самите те могат да бъдат жертви на системата. Обективният технически анализ помага за деполитизиране на стратегията.

ТАБЛИЦА 17.6. ПЕТ КЛЮЧОВИ ЕЛЕМЕНТА НА АНТИКОРУПЦИОННА СТРАТЕГИЯ

1. От отричане до приемане на проблема и постигане на общо споразумение между политиките и ключови заинтересовани страни

- Извършване на аналитично-диагностична работа за определяне на причините за проблема, неговата сериозност и последици и политическата цена от поддържане на статуквото
- Консултации по отношение на диагнозата с цел създаване на благоприятна нормативна среда за провеждане на стратегията
- Разпространяване на диагностична информация, без да се хвърля вина върху участниците
- Предприемане на комуникационна кампания със солидно и видимо участие на водещи политици

2. Изграждане на коалиция

- Осигуряване на съпричастността на ръководството и служителите на предприятието чрез разглеждане на проблемите на служителите
- Осигуряване на ангажираността на служителите с реформите
- Подобряване на обслужването на клиентите чрез създаване на ефективни центрове за клиентска поддръжка
- Намаляване на политическата цена на реформите чрез по-добре ориентирано, прозрачно, разумно и справедливо прилагане
- Осъществяване на подобрения в услугите, задължително предхождащи корекциите в тарифите
- Участие в ефективни консултации с гражданското общество и осигуряване на неговото участие

3. Подобряване на стопанските процеси на предприятието

- Опростяване и разписване на процедурите
- Въвеждане на съвременни технологии в избрани сфери
- Насърчаване на ефикасността и ефективността на обслужването на клиентите и постигане на съответствие със стандартите за услугата
- Прозрачност на обществените поръчки

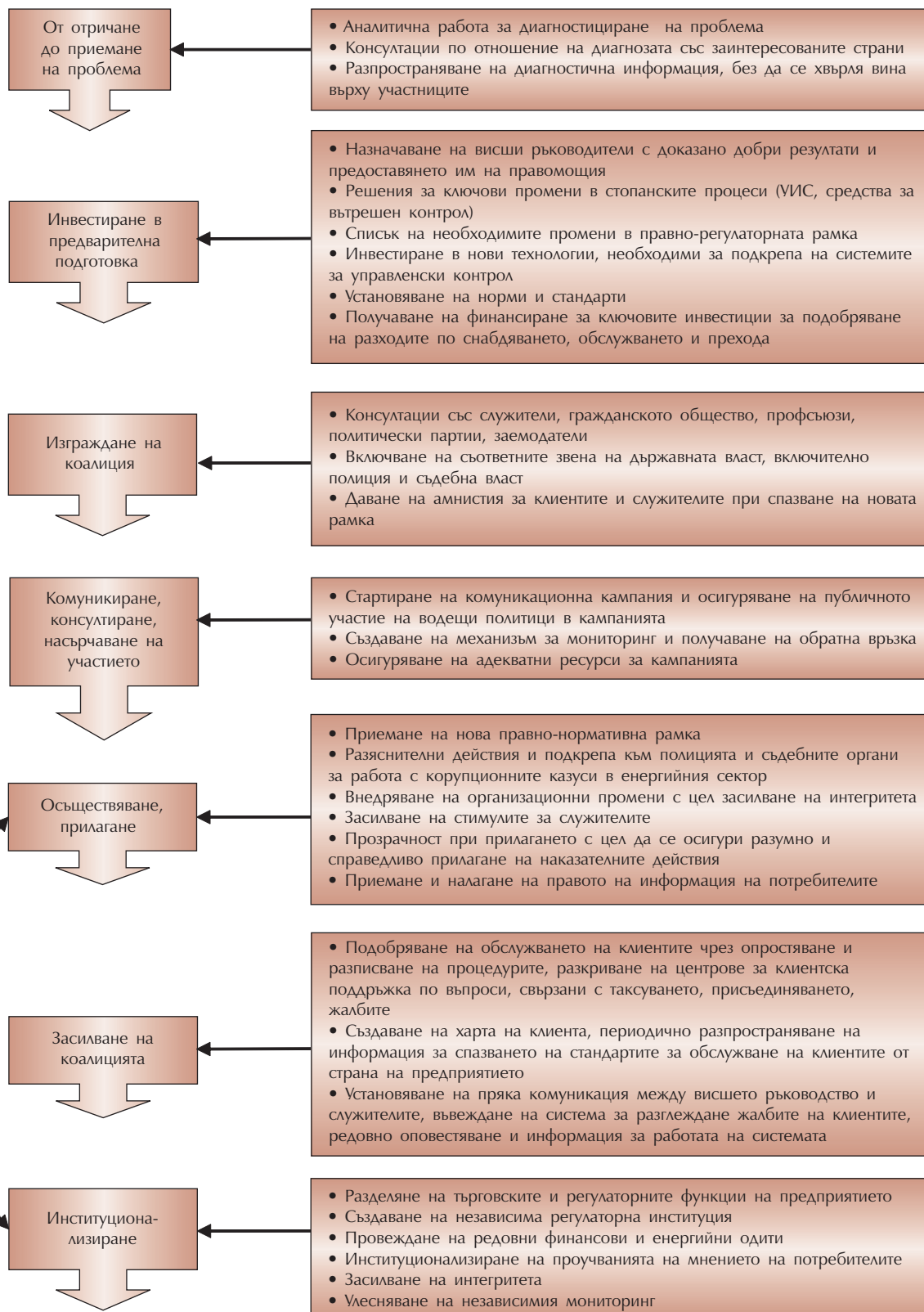
4. Засилване на институционалните механизми за отчетност

- Отделяне на търговските от регулаторните функции
- Засилване на отделите за одит и вътрешна почтеност
- Преследване на нарушителите по съдебен път и конфискуване на незаконните им печалби

5. Насърчаване на общественото участие

- Подпомагане на открити дискусии по всички важни въпроси
- Институционализиране на проучванията на мнението на потребителите
- Създаване на механизъм за разглеждане на жалбите на потребителите
- Изпълнение на ефективна програма, осигуряваща публичен достъп до информация
- Убеждаване на правителствата на държавите-клиенти да предприемат реформи, подходящи за техните държави

ФИГУРА 17.2. ОБЩА РАМКА ЗА КОНТРОЛ НА КОРУПЦИЯТА В ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР



Изграждане на коалиции

Никоя реформа няма изгледи за успех, ако не бъдат взети под внимание тревогите на служителите за сигурността на тяхната работа и кариера. В страните, които нямат система за социална защита на служителите, загубили работата си, сигурността на доходите е най-важното нещо. В много сектори реформите водят до съкращаване на работни места, а ако служителите смятат, че реформата ще им струва работата, те твърдо биха се противопоставили на всякакви промени. Абсолютно необходимо е да се дадат категорични гаранции от политиките, че реформите няма да доведат до съкращаване на персонал в съчетание с осигуряването на необходимите средства за покриване придобивките на служителите, за да бъдат приемливи реформите. Атрактивният пакет компенсации за напускане по собствено желание може да помогне за намаляване на персонала. Компетентните служители обаче трябва да бъдат задържани чрез възможности за по-добра кариера и възнаграждение. Понякога това може да бъде управлявано, като те бъдат насърчени да участват в процеса на подбор на нови ръководители, които могат да бъдат наети чрез конкурс и чрез обвързването на възнаграждението с пазарните норми и резултатите от работата.

Създаването на работна среда, благоприятна за израстване в служебната йерархия, може да осигури трайна ангажираност на служителите с реформите. Погрешно е да се предполага, че целият персонал е корумпиран. В общи линии може да бъде открита малка част работници, които са непоправимо корумпирани, също толкова малка част работници, които се борят срещу корупцията в системата, и голямото мнозинство, които са безразлични към проблема или са пасивно корумпирани. Това са работници, мълчаливо примирили се със система с изкривени стимули, в която корупцията остава безнаказана, а понякога и бива възнаградена. Наложително е внедряването на обективна, насърчаваща участието система за оценка на работата, обучителни програми за подобряване уменията на служителите, както и служебно издигане по заслуги и стимули, свързани с резултатите от работата. Трябва да се налагат наказания за простъпки, особено когато става въпрос за корупция и неправомерни съглашения. Една прозрачна система за трансфериране на работниците чрез ограничаване на субективизма

в преценката на ръководството може да намали политическата намеса и да осуети създаването на корупционна връзка между персонала на предприятието, некоректните потребители и местните политици.

Пряката комуникация между висшето ръководство и служителите е изключително ефективен начин да бъдат държани в течение работниците „директно от извора“. Тази комуникация може да бъде под формата на периодичен бюлетин със съобщение на генералния директор на предприятието по важни за служителите въпроси, запитвания и писма на служителите с отговори и пояснения на ръководството, искания за становището на служителите по различни въпроси, засягащи предприятието, и новини за хода на реформите. Достоверната комуникация и действия на ръководството могат да осигурят подкрепата на повечето служители, които иначе биха могли да заемат противоречива позиция в борбата срещу корупцията.

Подобряване на стопанските процеси на енергийното предприятие

Първата стъпка при подобряване на стопанските процеси на предприятието е опростяването на процедурите. Много потребители са объркани от обемността и неяснотата на формулярите, използвани от енергийните дружества. Това ги оставя на милостта на посредници и служители на предприятието, които може да се изкушат да се договорят с тях. Липсата на яснота в процедурите (например неяснота за това, какво точно е необходимо на предприятието за присъединяване на нов абонат или за поправката на електромер) често означава, че потребителят трябва няколко пъти да посещава офиса на предприятието, а понякога да търпи и тормоз. Опростяването на формулярите и процедурите би намалило тези неприятни ситуации, би спестило време на служителите и би увеличило удовлетвореността на клиентите.

Вътрешните процедури трябва да бъдат описани и регламентирани, а отговорностите – конкретизирани. Вътрешните оперативни политики, търговските процедури и процесите на вземане на решения рядко се подлагат на преглед и осъвременяване и с течение на времето губят вътрешната си свързаност. Освен това липсата

на яснота излага процедурите на опасност от злоупотреби. Предприятията трябва периодично да преразглеждат и осъвременяват своите процедури и да уведомяват персонала за промените, като им предоставят допълнително обучение, което може да им е необходимо, за да се избегне объркване и за да се подобри ефективността на изпълнението.

Предприятията биха се възползвали от прилагането на модерни технологии. Една цялостна база данни за клиентите, свързана с подходяща УИС, може да подобри ефективността и да намали измамите. Програми като „средство за анализ на клиентите“ могат да помогнат за проследяване на кражби и неплащане на сметки. Много предприятия използват дистанционно замерване, предплатени електромери, таксуване на място и дистанционен контрол над подстанциите. Разходите за внедряване на новите технологии се компенсират от подобрената ефективност в предприятието. Плащането на сметки с чек и по електронен път се радва на нарастваща популярност между клиентите в развиващите се държави. Предприятията трябва да насърчават такива практики, които ще подобрят техните финансови приходи и ще намалят полето за корупция. Различните технологични особености като безплатните телефонни номера, сайтове или СМС приложения също могат да бъдат разработени с цел доставяне на по-добра услуга.

Предприятията могат също така да повишат ефективността и да възпират корупцията чрез възлагане на определени услуги на външни изпълнители. Възлагането на управленски функции като цяло не е особено успешно в сектора, но много предприятия са използвали основаващи се на резултати от работата договори за възлагане на услуги като отчитане на електромери,

изготвяне и разпращане на сметки. По-голямата гъвкавост при разполагането, намалените разходи и по-добрата дисциплина са сред особеностите, които правят привлекателно възлагането на външни изпълнители. Съпротивата на служителите и профсъюзите често може да компрометира подобни инициативи, но правилно структурираните алтернативни механизми за доставяне могат да успеят, което личи от дейността на франчайзополучатели в някои селски райони на индийския щат Ориса⁴.

Обществените поръчки, особено големите поръчки за закупуване на оборудване, гориво или енергия, са свързани с големи суми пари и представляват сфери, в които корупцията процъфтява. Една ефективна антикорупционна стратегия трябва да гарантира, че процедурите по възлагане на обществени поръчки са прозрачни. Това е сфера, в която технологиите могат да доведат до чувствително подобряване на качеството.

Основен приоритет би трябвало да бъде създаването на сайт, на който редовно да се показва и осъвременява цялата информация, отнасяща се до принципите и процедурите на предприятието за възлагане на поръчки, както и данни за предстоящите поръчки и хода на вече възложените поръчки. Оказва се, че използването на сайт за тези цели е по-прозрачен и по-ефективен метод в сравнение с публичност чрез пресата или информационни табла.

Предприятието трябва да има ясен набор от принципи за възлагане. Те могат да варират между отделните предприятия. Докато откритият конкурсен търг трябва да бъде всеобщ критерий, в отговор на държавна политика някои предприятия могат да запазят поръчки с определен размер за „местни“ играчи, въпреки че всички останали по-

⁴ Електроразпределителните дружества в щата Ориса, Индия, са сключили договори с франчайзополучатели за предоставяне на специфични клиентски услуги на територията на тяхната лицензия. Досега тези договори са ограничени до обслужване на потребители в селските райони. Франчайзополучателят, който обикновено е местно лице, действа като изпълнителен функционер на местен комитет на потребителите на електроенергия. Отговарящият за района електротехник също е официален член на комитета. Франчайзополучателят действа като единствено лице за контакт между предприятието и потребителите от селото и улеснява дейности като осигуряване на нови връзки, ремонт и смяна на електромери, събиране на дължимото и изключване на неизрядните платци с помощта на селския комитет. Възнаграждението на франчайзополучателя се състои от твърда част за покриване на минимални разходи и променлива част, свързана с резултата от работата. Досегашният опит е окуражаващ – наблюдават се резки намаления на потреблението, намалени разходи, подобро таксуване и събираемост, по-добро напрежение на тока, намалени кражби и повишена удовлетвореност на клиентите. Но най-важното е, че този ход се приветства от потребителите и дори от служителите на предприятието, които винаги са подозрителни по отношение на възможна приватизация на предприятието.

ръчки трябва да бъдат открити за национално или международно конкурентно наддаване. Международни агенции за подпомагане като Световната банка предпочитат международно конкурентно наддаване с изключение на малки поръчки, за които националното наддаване би било приемливо, но някои донори на двустранна помощ могат да ограничат конкуренцията само до заемащата и получаващата държава. Някои могат да имат разпоредба за черен списък на изпълнители и доставчици въз основа на лоши резултати от работата. Множество предприятия прибягват до краткосрочни търгове, за да спазят извънредни изисквания. Предварителното квалифициране при изпълнителите на големи или технически сложни дейности е често срещано явление. Положението е същото и при възприемането на „оферта с две части“, при която има техническо предложение и ценова оферта. Някои предприятия може да имат процедура за преговори с кандидатите при определени условия. Това е въпрос на политика, която може да се различава значително между отделните предприятия и държави, но независимо от това каква е, информацията трябва да се разпространява широко и да е лесно достъпна за всеки, който проявява интерес.

За всеки отделен вид конкретна поръчка сайтът трябва да предоставя ясна и недвусмислена информация за предварителните критерии за участие в процедурата за възлагане: количества, спецификации, важни събития за изпълнение на различни етапи от работата, всякаква друга информация за обекта на работа като достъп по площадката, топографски карти, почвени и топографски данни и пълен набор от тръжни документи, които ще отстранят необходимостта от посещаване на офиса на предприятието. Важно е тръжните документи да са на разположение онлайн и онлайн документите да имат същия статут, както документите, получени лично от предприятието.

Публикуването в сайта на цялата информация, свързана с поръчката, ще осигури естествена защитна мярка срещу промяната на правилата на играта след започване на процедурата. Възприемането на стандартите, определени от съответното бюро по стандартите, проверките от трета страна на работите и оборудването, преди да се извършват плащания, съдействието от страна на квалифицирани консултанти по отношение на отделните етапи на сложните поръчки, предоста-

вянето на средства за приключване на работата в срок, навременни плащания към изпълнителите и редовен преглед на работата от висшето ръководство са някои други стъпки, които могат да донесат допълнителна прозрачност на тръжните процедури.

Засилване на институционалните механизми за отчетност

Няколко различни мерки могат да бъдат предприети за засилване на отчетността.

Разделяне на търговските и регулаторните функции

За да се осигури „честна игра“, играчите трябва да са отделни от съдиите, но държавните енергийни предприятия редовно нарушават този принцип. Често предприятията регламентират както техническите стандарти, така и конкуренцията на предприятието като инвестиции на потребителите в собствено генериране. Държавното министерство, отговорно за работата на държавното предприятие, може също така да отговаря и за регулирането на сектора. Разделянето на търговските и регулаторните функции и осигуряването на независимостта и отчетността на регулаторните институции трябва да бъдат ключови елементи на всяка антикорупционна стратегия.

Независим регулаторен режим

Създаването на ефективен регулаторен режим, независим от правителството, изисква сериозна промяна в поведението на правителствата, които винаги са упражнявали засилен контрол върху целия сектор или пряко, или чрез контролираните от тях предприятия. Следва списък, който изброява важни особености на един независим регулаторен режим.

- Режимът трябва да е установен със закон (не с изпълнително постановление), като ролята на регулаторите, режимът на тяхното назначаване, условията за длъжността, правомощията, имунитетът и отговорностите да са определени в закона и да се прилагат по прозрачен начин.
- Регулаторният бюджет трябва да е независим, а финансирането – обезпечено.
- Всички регулаторни решения трябва да бъдат пространно обяснявани и взети след прозра-

чен процес с широко участие, открит за всички заинтересовани страни. Решенията трябва да подлежат на обжалване пред апелативна инстанция.

- Решенията трябва да са правно приложими и да бъдат определени санкции за неспазване на регулаторните постановления.
- Информацията за регулаторния режим трябва да се предоставя на гражданското общество по разбираем начин.
- Правата и задълженията на предприятието и на потребителите трябва да са ясно определени, да получат голяма публичност, да се следят енергично и да се прилагат твърдо.
- Регулаторните решения трябва да са предвидими и навременни.
- Регулаторите трябва да бъдат държани отговорни за действията си и трябва да бъдат установени механизми за обжалване на регулаторните решения.

Трябва да се подчертае, че само по себе си създаването на независим регулаторен режим няма да окаже значително въздействие върху корупцията. За да бъде ефективен регулаторът, трябва да бъдат изпълнени няколко други условия. Например правителството трябва да избере правилните хора за регулатори, да им предостави достатъчна финансова автономност за извършване на работата им и да покаже желание за потвърждаване на регулаторните решения дори когато не са политически удобни.

Харти на потребителите

Правото на достъп до информация, залегнало в закона и прилагано чрез регулаторните институции, може да помогне за намаляване на непрозрачността и злоупотребата с дискреционните правомощия от страна на предприятието. Гражданските харти, независимо дали са били разгласени и прилагани, са спомогнали за подобряване на управлението. В тях са определени правата и отговорностите на потребителите и им се вменява правото да получават качествена услуга от предприятието. Подобен документ може да посочва стандартите, които да се спазват от предприятието за различните услуги, приложимите такси и времевата рамка за предоставяне. Регулаторните органи обикновено са упълномощени по закон да санкционират отклоненията от определените норми. Добре информираната и упълномощена

общественост, въоръжена с правото критично да проучва делата на предприятието, е мощна предпазна мярка срещу корупцията.

Редовни финансови одити

Редовните одити са задължително изискване за всички предприятия, независимо дали са държавни или други. Повечето предприятия имат системи и за вътрешен, и за външен одит. По-голямата част от лошо управляваните предприятия обаче не придават голямо значение на тези одити и не предприемат навременни последващи действия по одитния доклад. Предприятията с корпоративна структура трябва да имат одитни комитети, състоящи се от независими директори с пълномощието да разследват всяка дейност на предприятието и да искат информация от всеки служител. Одитният комитет трябва да се отчита пред съвета на директорите, а действията, предприети по препоръка на одитния комитет, трябва да се включват в дневния ред на заседанията на съвета.

Норми и стандарти

Компетенциите на регулаторните органи трябва да включват установяването на технически стандарти за генерирането, преноса и разпределението, определянето на норми за оперативната ефективност на предприятията и редовен преглед на резултата от тяхната работа. Търговските стандарти (за ефективност) трябва да посочват времето, за което предприятието да присъедини нов абонат, да поправи дефект или да смени електромер. На предприятията може да се предостави преходен период за достигане на предвидения стандарт на работа. Тези стандарти, които са и технически, и търговски, трябва да получат съответната публичност, за да се даде възможност на потребителите да изискват качествена услуга от предприятията. Документите, които биха осигурили обективна рамка за оценката на резултата от работата на предприятията, са важно средство за установяване на отчетност.

Санкции за нарушителите

Служителите на предприятията се договарят или съдействат за кражба на електроенергия само по молба на потребителя. Законът трябва да предвиди наказание и за кражбата на електроенергия, и за допускането на подобни действия. За

да се скъса с преобладаващата инерция в правоохранителните органи, някои правителства са счели за целесъобразно да разкрият специални полицейски участъци и съдилища с бързо производство за решаване на такива казуси. Текущите разходи за тези механизми са доста ниски и могат да се възстановят чрез тарифите⁵.

Конфискуване на имущество

Приемането и прилагането на закони за конфискуване на имущество, придобито от корупция, би изпратило мощен сигнал на потенциалните нарушители. Това също би помогнало на държавата да си върне ограбените ресурси.

Редовни енергийни одити

Стопански процес, при който има съответствие между количествата генерирана и продадена енергия и събраните от потребителите пари, ще намали възможностите за недобросъвестност и ще помогне за определяне на отговорността на персонала на различните равнища. Едно четиристепенно сверяване на генерираното, таксувано, събрано и платено на хазната трябва да е стандартна управленска система за контрол. Точното и редовно замерване между генериране и пренос и между пренос и разпределение към обектите на потребителите е предварително условие за такова сверяване. Разходите за замерване (интегрирано в сравнително проста, но ефективна УИС) ще варират в зависимост от множество фактори, но опитът показва, че периодът за изплащане на такава инвестиция обикновено е по-малък от две години. Оценката на загубите от независим одитор, договорно ангажиран от регулатора и публикуващ всички свои доклади, може да се използва за определяне на тарифи и ориентири за работата на предприятието и ще окаже натиск и върху предприятието, и върху държавната власт да подобрят своята отчетност.

Институционализиране на проучванията на мнението на потребителите

Обратната връзка от обществеността, получена чрез проучвания, е мощно средство за осигу-

ряване на публична отчетност. Резултатите от проучванията на мнението на потребителите са подходящ показател за предприятието за предоставяните от него услуги. Проучванията могат да се провеждат от самите предприятия, от потребителски, неправителствени организации или от регулаторните органи. Разходите варират според размера на извадката, анкетата и възприетия метод за проучване на мненията (индивидуални посещения или по електронен път). Предприятията и регулаторите трябва да институционализират проучванията на мнението на потребителите.

Механизъм за разглеждане на жалбите на потребителите

Всички предприятия трябва да внедрят ефективни механизми за разглеждане на жалби от потребителите, които да определят видовете жалби, компетентния за разглеждането им орган, времевата рамка и апелативния орган за решаване на нерешени въпроси. Общественото доверие в предприятието може да се повиши, ако се показва информация за получените, решените и все още неразрешените жалби. Чрез компютризацията потребителите могат да проследят статута на техните оплаквания и да прехвърлят на служителите на предприятието бремето за обясняване на забавянията. Би било полезно да се избере омбудсман за решаване на жалби, които не могат да се решат от предприятието. Могат да се учредят и потребителски съдилища, които да решават спорове между потребителите и предприятията, въпреки че регулаторите могат да упражняват юрисдикция над такива форуми при различните законодателства.

Отдели за вътрешна бдителност

Отдел за интегритет (понякога още наричан отдел за вътрешна бдителност), създаден от предприятието, разполагащ с квалифициран персонал и упълномощен да изисква записи или да разследва негови длъжностни лица, може да осигури реално ограничаване на корупцията. Той трябва да се оглавява от висш ръководител с определен мандат, който може да бъде от предприятието или да е външен човек. Трябва обаче да се по-

⁵ В щата Ориса текущият разход за разкриване на специални полицейски участъци и 8 специални съдилища се изчислява на 80 млн. рупии (1,8 млн. щ. дол.), което представлява 0,3 % от годишните сметки, издавани от предприятието, които са в размер на 22 млрд. рупии (480 млн щ. дол.).

ложат грижи отделът за вътрешна бдителност да не се изроди до такава степен, че да се превърне в допълнителен източник на корупция или в неефективно бюрократично звено, което създава пречки за ръководителите и служителите.

Независим мониторинг

Резултатите от работата на предприятието трябва да бъдат следени редовно и да им се дава широка гласност в полза на потребителите и други заинтересовани страни. Достоверността на този мониторинг би се повишила, ако той се извършва от регулатора или от неутрален експертен орган.

Насърчаване на общественото участие

Развиващите се държави често не успяват истински да отчетат или да използват силата на гражданското общество за подобряване на управлението. Общественото участие във вземането и изпълнението на решения трябва да се насърчава чрез органи като постоянни комитети (до които трябва да има допитване по множество въпроси), комитети със специална цел (които се появяват спонтанно при конкретни проблеми), обществени изслушвания, провеждани от регулаторните органи (по въпроси като тарифи, лицензиране, инвестиции, финансиране, големи поръчки и преглед на резултатността на предприятията), „отворени врати“, неправителствени организации и групово обсъждане в медиите. Използването на местния език в тези форуми, както и във всичките документи, предназначени за информиране на обществеността (уведомления, стандарти за резултатността, механизми за разглеждане на жалби, изявления за правата на потребителите) или за използване от обществеността (потребителски сметки, формуляри за кандидатстване, уведомления за изключване), ще стимулират общественото участие и ще намалят възможностите на посредниците да нанасят вреди.

Важна полза от общественото участие е, че може да отстрани разминаването между това, което хората искат, и това, което техните представители мислят, че искат. Например при избор между безплатно, но ненадежно електроснабдяване, с изгорели трансформатори, дълги прекъсвания на електроснабдяването и несигурност за наличието на вода, когато е най-необходима, от една стра-

на, а от друга, качествена електроенергия, доставяна на достъпна цена, повечето земеделци избират втория вариант. Осигуряването на реално участие на потребителите в разработването на политиките ще намали влиянието на лобитата за „безплатна електроенергия“, които претендират, че говорят от тяхно име. Корупцията има дълбоки корени и е всеобхватна, но с нея може да се води успешна борба, като бъдат подпомогнати потребителите и гражданското общество чрез предоставянето на информация и възможността за участие в разработването на политиките и вземането на решения. Потребителите и организациите на гражданското общество, действащи съвместно с подбрани членове на предприятието, могат да образуват мощна и ефективна коалиция срещу корупцията.

Роля на донорите и многостранните агенции

В миналото реформите в енергийния сектор като цяло се концентрираха върху въпроси като структурата на отрасъла и пазара, преобразуването в корпоративна форма и приватизацията. Този подход пренебрегваше факта, че много от злините в сектора са следствие от подценяване на останалите измерения на управлението. Все повече се осъзнава, че подобряването на публичното и корпоративното управление трябва да е неразделна част от (даже да предхожда) процеса на преобразуване в корпоративна форма, комерсиализацията и приватизацията. С намаляването на частното участие в енергийните предприятия в развиващите се държави от ключово значение за правителствата и донорите е да се обърне внимание на подобряването на управлението и отчетността на предприятията.

Повечето от очертаните тук мерки за борба с корупцията могат да бъдат осъществени при ниски разходи. В някои случаи обаче могат да се наложат инвестиции в инфраструктурата, за да се подобри качеството на снабдяването и обслужването на потребителите. По сходен начин много от институционалните механизми (като одит и бдителност) вече съществуват. Необходимо са намаляване на политическата цена на реформите чрез иновации и поетапен подход към промяната; увеличаване на политическата цена от запазване на статуквото, като бъдат овластени потребителите и гражданското общество чрез предоставянето на достъп до информация; както

и финансиране на разходите по прехода, за да могат възвръщането на разходите и подобренията в ефективността да вървят ръка за ръка.

Независимо от статута на собствеността или корпоративната структура на енергийните предприятия донорите играят важна роля за справяне с корупцията, като убеждават своите държавни клиенти да приемат закони, да създават институции и да възприемат процедури за подобряване на управлението. Например стабилната и значителна подкрепа, предоставена от Световната банка и Министерството за международно развитие на Обединеното кралство на правителството на щат Андхра Прадеш в Индия и на неговите енергийни предприятия, изигра важна роля в тамошния успешен пример (Вж. Приложение 17А). Търпението, постоянството и съчувственото разбиране на местната среда от страна на донорите спомогна за намаляване на политизацията при реализирането на решения. Донорите трябва да изготвят стратегии, специфични за конкретното място и конкретния момент, като се консултират с правителството на държавата клиент, а не да разчитат на общи стратегии, основаващи се на модел, който е бил успешен в различно място и в различна социално-икономическа среда⁶. Освен това при разработването на стратегиите за реформи донорите трябва да внимават и да действат по начин, който съответства на достойнството на правителството на държавата клиент и неговата национална гордост.

ПРИЛОЖЕНИЕ 17А. ДВА ПРАКТИЧЕСКИ КАЗУСА

Андхра Прадеш, Индия: контролиране на кражбите на електроенергия в електроразпределителните дружества

Много от развиващите се държави се сблъскват с широко разпространени кражби на електроенергия от държавните предприятия (Батиа и Гулати, 2004). Кражбите на електроенергия в Индия водят до годишни загуби, оценявани на 4,5 млрд. щатски долара, или около 1,5 % от БВП

на Индия. Кои са губещите? Честните потребители, бедните и хората без стабилни връзки, които носят бремето на високите тарифи, недостатъците на системата и недостатъчното и ненадеждно електрооснабдяване.

Какво възпира правителствата да предотвратят кражбите на електроенергия? Интересите на политици, бюрократи, профсъюзи, служители на предприятията и потребители. Поради политическата намеса и слабата отчетност, държавните предприятия нямат много стимули да подобряват резултатността си. Приватизацията може да бъде решение, но високият политически риск, ниската възвръщаемост на разходите през тарифите и кражбите в особено големи размери правят електроразпределението в развиващите се държави непривлекателно за частния сектор.

Могат ли предприятията да подобрят ефективността, дори когато са държавни? Да, както личи от примера на Андхра Прадеш, където държавните енергийни предприятия са намалили кражбите и загубите.

Контекстът

Andhra Pradesh State Electricity Board, държавно, вертикално интегрирано енергийно предприятие, обслужващо около 12 млн. клиенти, страдаше от големи и нарастващи финансови загуби през 90-те години, които възлизаха на 40 млрд. рупии (0,9 млн. щатски долара) през 1997 г. Оперативно-финансовите резултати на предприятието се влошаваха, което се отразяваше неблагоприятно върху електрооснабдяването. Енергийните субсидии се увеличиха до 1,6 % от БВП на щата, като същевременно публичните разходи за здравеопазване и образование спаднаха от 4,7 % от БВП на щата през 1987 г. до 3,6 % през 1998 г.

През 1998 г. правителството на Андхра Прадеш започна цялостна реформа на енергийния сектор – поетапна програма за създаване на нова правна, регулаторна и институционална рамка, разработване на нова структура на отрасъла и пазара и приватизиране на електроразпределени-

⁶ Един пример за специфична стратегия, разработена за противодействие на конкретна заплаха, е клауза от заема на Световната банка за Проекта за реформа на енергийния сектор в щата Ориса (Orissa Power Sector Reform Project), която спаси енергийните предприятия на Ориса от сключване на договори с НПЕ под политически натиск. Много НПЕ се стремяха да навлязат на индийския пазар чрез такива договори, а не чрез конкурентни търгове. Тази клауза от заема направи този вариант непривлекателен за НПЕ.

ето. До този момент щат Андхра Прадеш е приел закон за енергийна реформа; предприятието бе разделено на едно генериращо дружество, едно преносно дружество, четири дружества за електроразпределение и снабдяване и бе създадена независима регулаторна комисия, която отговаря за лицензиране, определяне на тарифи и насърчаване на ефективността и конкуренцията.

Новите електроразпределителни дружества наследиха слаба система за енергийна отчетност и необуздани кражби на електроенергия, което, взето заедно с изтичането на приходи и други фактори, подкопаваше финансовата ефективност. През финансовата 1999 г. само 42 % от електроенергията в разпределителната система бяха таксувани на база измерено потребление. Остатъкът бе отчетен като потребление от близо 2 млн. земеделски потребители без електромери или като загуби при разпределението и снабдяването. Недоказуемите оценки за продажбите и загубите дадоха възможност на предприятията да замаскират неефективността и кражбите и по този начин да отклонят общественото внимание от своята ниска ефективност, да скрият политическата и административна корупция и да размият обществения дебат за земеделските субсидии. Кражбите се правеха по няколко начина, включително чрез включване към преносните линии и манипулиране или избягване на електромерите, често със съгласието на служителите на предприятията. Загубите на приходи произтичаха от слабости в измерването, таксуването и събираемостта, в системите за вътрешен контрол и в прилагането на политиката за изключване на абонати.

Първата стъпка към реформата бе да се спре отричането на проблема и да се приеме за факт реалността на кражбите. Програма за енергиен одит доведе до по-реални оценки на загубите при разпределението и снабдяването (нарастване до 38 % през финансовата 1999 г., увеличение спрямо предходната оценка с 18 %) и отчитане на „нетехническите загуби“ – евфемизъм за кражбите на електроенергия. Обществените очаквания към програмата за реформи и регулаторните прегледи, които подобриха отчетността, насочиха вниманието на обществеността към кражбите и загубите. През януари 2000 г. правителството започна голяма кампания за контрол на кражбите.

Планът

Планът се концентрира върху четири мерки: приемане на нов закон за справяне с кражбите на електроенергия, засилване на механизма на прилагането, реорганизация на звената за борба с корупцията в предприятията и реорганизация на стопанските процеси с цел подобряване на управленския контрол и обслужването на клиентите.

През юли 2000 г. щатското правителство внесе поправки в индийския Закон за електроенергията от 1910 г. с цел превръщане на кражбата на електроенергия в подсъдно деяние и налагане на строги санкции. Отделен закон без прецедент в Индия предвиждаше задължително лишаване от свобода и санкции за нарушителите и позволи учредяването на специални съдилища и трибунали за бързо производство, като призна съгласието на персонала на предприятията за углавно престъпление.

Предварителната подготовка осигури възможност правителството да учреди специални съдилища и апелативни трибунали веднага след влизането в сила на новия закон. Зоните на обслужване на предприятията бяха разделени на 24 „кръга“, отговарящи на 24-те административни области на щата. Във всеки „кръг“ бяха създадени специален съд и полицейски участък за гарантиране на бързото откриване и преследване на кражбите на електроенергия. На щатската полиция и звената за борба с корупцията в другите щатски институции бе наредено да подпомагат персонала на предприятията при проверките за кражби на електроенергия.

Правителството предприе и институционални промени в предприятията. Отделът за борба с корупцията при предприятията за пренос и разпределение бе засилен, като неговият ръководител бе повишен в длъжност от съветник до изпълнителен директор, а освен това бе изменена и организационната структура с цел подобряване на координацията на отдела с другите отдели. В допълнение процедурите на отдела за борба с корупцията бяха опростени и направени прозрачни. Проверяващите служители бяха задължени да представят на място доклад за проверката с идентификационен номер на клиентите и да носят номерирани квитанции, за да могат да приемат плащания на глоби. Полицейските учас-

тъщи вече са задължени да правят публично оповестяване на всички случаи на кражба, а нова система за проследяване ще следва хода на събитията от проверката до плащането на глоба или съдебното преследване. Над 2000 екипа от проверители бяха разпратени в целия щат за началото на кампанията за контрол на кражбите.

С цел реорганизация на стопанските процеси бе разработена система за управленски контрол, наречена „средство за анализ на клиентите“. Тя използва централна клиентска база данни за анализ на резултатите от замерването, таксуването и събираемостта, която дава възможност за мониторинг на резултатите от работата на персонала спрямо поставените цели за събираемостта и генерира управленски отчети, полезни за инициране на коригиращи действия. Значително по-бързото обработване за анализ на данни и генериране на отчети позволява бързи действия.

Ключова способност е генерирането на рискови профили на клиентите на базата на тяхната история на плащанията, което дава възможност на персонала на предприятията да определят приоритети и да се насочват към неизправните платци. Докато предходната практика е била да се проверяват цели квартали за откриване на няколко крадци, новата система помага за насочване към неизправни клиенти и обслужвани зони с високи загуби. Промяната на модела от „проверка и откриване“ към „откриване и проверка“ значително увеличи откриването на нередности. Най-важното е, че бе намалено недоволството на коректните клиенти, които вече не трябва да търпят полицейските акции и претърсванията в квартала.

Консултиране със заинтересованите страни

Правителството започна комуникационна програма чрез реклами в медиите, плакати и видеоклипове и програма за обществена насоченост чрез посещения на специални екипи и редовни обществени срещи с ръководители на предприятията. Кампанията за обществена насоченост разгърна 600 екипа за провеждане на срещи в кметствата на всичките населени места с над 200 жители. Екипите осведомиха хората за новия законопроект и санкциите за кражба на електроенергия и дадоха на всички възможност да се възползват официално от възможността за присъединяване към системата на място след плащане

на такса за свързване. Освен това обясниха влошаващото се финансово положение на предприятията и последиците от кражбата на електроенергия върху техните разходи и тарифи.

В допълнение екипите проведеха консултации с профсъюзите за предложените законови разпоредби, според които съглашението с персонала на предприятията да се превърне в углавно престъпление. Гаранциите, че стари простъпки няма да попаднат под ударите на новия закон, помогнаха да се получи съгласието на профсъюзите за наказателни действия срещу служители, уличени в сговор за кражба в бъдеще. Правдоподобността и твърдостта на изявленията и политическата решителност на правителството за борба с кражбите бяха поставени на изпитание, когато политически влиятелни личности (включително член на законодателната власт) бяха обвинени в кражба на електроенергия. На делата бе даден ход и доказателството, че дори най-силните попадат под ударите на новия закон и че служителите на предприятията ще бъдат защитени от правителствена и политическа намеса, спечели голяма подкрепа за програмата сред обществеността и между служителите на предприятията.

Осигуряване на адекватни ресурси

Бяха осигурени адекватни ресурси за реклама, провеждане на срещи с обществеността, закупуване на качествени електромери и инструменти за дистанционното им замерване, както и за прилагането на напреднали комуникационни технологии – всичко това помогна за поддържане на инерцията и надеждността на промяната.

Над 2 млн. качествени електромера за енергийните потребители бяха монтирани в течение на две години в сравнение със средно 600 000 годишно в миналото. Електромери с висока точност бяха монтирани при големите клиенти, а старите бяха пренастроени и монтирани при останалите клиенти. За подпомагане на енергийния одит върху всички 11-киловолтови захранващи разпределителни линии бяха монтирани електронни електромери с устройства за регистриране на данни чрез система за сателитна комуникация. Макар че потреблението на земеделските потребители все още не се замерва по политически причини, в трансформаторите, обслужващи предимно тези клиенти, бяха монтирани електромери, за да се

даде възможност за по-добра оценка на продажбите за земеделците.

Определяне на приоритети

През първоначалния етап програмата за контрол на кражбите се концентрира върху големите клиенти. Бяха изградени специални захранващи линии за снабдяване на големите промишлени клиенти, които бяха снабдени с качествени електромери, устойчиви на манипулация. В трансформаторите бяха монтирани предпазни кутии. На проверяващите екипи бяха предоставени инструменти за отчитане на електромерите за сваляне на месечните данни, което даде възможност за анализ с цел определяне на клиентите, чието месечно потребление варира с повече от 2 %. Нередности при замерването и таксуването бяха открити при около 15 % от 23 000 промишлени абоната и 10 % от общо 36 000 търговски абоната, проверени през финансовата 2001 г. При битовите клиенти проверките се концентрираха върху 11-киловолтовите захранващи линии с високи загуби, както и върху 114 града, отчитащи 53 % от потреблението и 60 % от приходите.

Създаване на подкрепа за промяната

Кампанията даде голям приоритет на забавянето на присъединяването на абонати и лошото обслужване на клиентите – две важни причини за тяхното недоволство. Предприятията въведоха система за таксуване на място, за да се даде възможност за замерване на електромера в присъствието на клиентите, а по този начин да се сведат до минимум оплакванията срещу таксуването; освен това те създадоха специално звено във всеки „кръг“ за присъединяване на нови абонати и разглеждане на жалбите на клиентите и разкриха центрове за плащане в удобни места (за селските райони бяха осигурени мобилни центрове за плащане). Предприятията също така създадоха компютризирани центрове за обслужване на клиенти на принципа „едно гише“ за обработване на жалби, получаване на плащания и последващи действия по проблеми с електроснабдяването.

Мониторинг на резултатите

Кампанията бе следена отблизо, включително на най-високо равнище в държавната власт. Всич-

ки областни длъжностни лица бяха свързани с централата чрез сателитна мрежа за бърз пренос на данни, а областните администратори и инженери представяха ежедневни отчети за броя на нормализираното подаване на електроенергия на абонати и размера на събраните такси. Информационната система, разработена за мониторинг на кампанията, бе подобрена и интегрирана в системите за управленски контрол на дружествата, като продължава използването ѝ за мониторинг.

Резултатите

Кампанията имаше голямо значение за финансовите резултати на предприятията. Ежемесечното таксуване се увеличи значително, а събираемостта надмина 98 %. Загубите при разпределението и снабдяването бяха намалени от около 38 % през 1999 г. до 26 % през 2003 г. предимно чрез контрол на кражбите, като предприятията легитимираха над 2,25 млн. незаконни абонати. Освен това прилагането на новото законодателство срещу кражбите се оказа ефективно. Срещу 218 служители бяха предприети дисциплинарни действия, а наказателни производства бяха образувани срещу 87 служители, обвинени в кражба на електроенергия и присвояване на средства и материали. През първите три години от приемане на закона властите преследваха над 150 000 случая на кражба на електроенергия в сравнение с 9200 през предходните 10 години, като арестуваха над 2000 неизправни клиенти.

В среда на ограничена комерсиализация, солидни интереси и политизирани дейности и управление в енергийния сектор усилията на Андхра Прадеш за контрол на кражбите на електроенергия са впечатляващи. Програмата, която е навлязла в четвъртата си година, е направила устойчиви подобренията. Дали тя ще остане свободна от политическа намеса, ще се види тепърва, винаги има риск популистки политики да подкопаят управлението и отчетността. Но програмата включва действия, които в съчетание със силната политическа ангажираност са ключови за успеха на всякакви подобни инициативи:

- Създаване на подкрепа за промените чрез ефективна комуникация с важните заинтересовани страни и на доверие в гаранциите на правителството чрез подкрепянето на изявленията с подходящи действия.

- Промяна на правната рамка и механизмите на прилагане с цел отстраняване на правните пречки и упълномощаване на изпълнителните органи.
- Осигуряване на това наказателните действия да бъдат считани за разумни и справедливи и даване на възможност на незаконните абонати да станат законни клиенти.
- Институционализиране на нови стопански процеси чрез възприемане на съвременни технологии, подобряване на управленските информационни системи и въвеждане на нови системи за управленски контрол.
- Промяна в стимулите на ръководителите и служителите чрез наказване на съглшенията и лошите резултати от работата.

Бангладеш: подход, насърчаващ участието

Енергийният съвет за селските райони на Бангладеш (Bangladesh Rural Electricity Board – REB) започна дейността си през януари 1978 г. REB електрифицира селските райони чрез Palli Bidyut Samitis (PBS), които са самостоятелни сдружения на потребителите. Към 2002 г. REB и 67 PBS съвместно са изградили 96 000 km разпределителни линии, построили са 165 подстанции и са доставили електроенергия на приблизително 22 млн. жители в селските райони. Проектът за електрифициране на селските райони е подкрепян от самото начало с техническа помощ от страна на Националното кооперативно сдружение за електрифициране на селските райони в САЩ заедно с нисколихвени заеми от Агенцията за международно развитие на САЩ (Нексан, 2000). Освен това проектът получи помощ от 15 международни донори, които осигуриха над 1,1 млрд. щатски долара през 2002 г.

Всяко PBS е кооперативна организация, управлявана от нейните участници и бенефициенти. Има съвет на директорите със състав 12-15 членове, които се избират от цялата членска маса на PBS. Директорите са с тригодишен мандат, като всяка година 1/3 от тях се оттеглят от поста. Председателят на сдружението се избира за едногодишен срок. Директорите трябва да отговарят на строги предварителни критерии: трябва да са на възраст между 30 и 70 години, да имат минимум средно образование, да не са на служба в никоя политическа партия, никога да

не са осъждани за улавни престъпления, с постоянно местожителство в района на тяхното PBS и задължително да са платили всички сметки за ток. Правото на гласуване е ограничено само до изправните платци. На служителите на PBS е законово забранена всякаква профсъюзна дейност. Много служители, включително целият персонал за отчитане на електромерите, се назначават с договор. Отчитащите електромерите служители често биват местени, за да се предотврати създаването на връзка между тях и потребителите, и могат да работят в повече от едно PBS, при условие че общият срок на работа по отчитане на електромерите не надвишава три години. Тези, които работят добре през този период, могат да очакват назначаване на други длъжности като надзорници и електротехници.

REB следи отблизо всички дейности на PBS. Режимът на управление може да се нарече „военен“, като ръководителят на REB обикновено се търси във въоръжените сили. REB трябва да одобри всеки отделен бюджет на PBS. Споразумението за целевите резултати от работата между REB и PBS се прилага строго. Съветът на директорите и генералният директор на PBS може да бъдат освободени от REB за несправяне или груби нарушения. Целите се основават на 20 параметъра и обхващат сфери като намаляване на системните загуби, подобряване на вземанията и увеличаване на броя на абонатите. Ако те не бъдат постигнати, PBS могат да бъдат наказани с удръжки от заплатите, а ако бъдат постигнати, всички служители на PBS получават премии.

Въпреки че дадено PBS може да се намира в село, не всички домакинства в селото се снабдяват с електроенергия. В Бангладеш само 15 % от домакинствата получават електроенергия. Електрифицирането на всяко домакинство не е цел на REB. Всички нови обслужвани райони на PBS трябва да достигнат стандартите за приходи. Някои общности могат да останат без електроенергия години наред, докато населението и свързаният с него потенциал за продуктивно използване на натоварването нараснат до такава степен, че да могат да бъдат включени в системата на PBS. Клиентите трябва да бъдат готови да похарчат равностойността на 6-7 щатски долара като първоначална инвестиция за входящите проводници и вътрешното окабеляване. Членове на PBS могат да станат само домакинствата, които могат да

си позволят тази първоначална цена и месечната сметка за електроенергия.

По системата на PBS няколко членове образуват група в кооператива. Ако даден член на групата незаконно черпи електроенергия, цената се заплаща от всички нейни членове. Това означава, че цялата група подлежи на санкция, ако не може да предотврати кражбата на електроенергия. Този метод оказва сериозен обществен натиск върху потенциалните крадци на електроенергия. Всеки член, който е неизправен плавец, бива изключен от асоциацията, а електромерите му се отнемат. Загубите при разпределението и снабдяването са на нива около 10-12 %, което е наполовина в сравнение с други части на страната. Средната събираемост на таксите на PBS също е много по-висока, около 95 %.

REB закупува електроенергия на едро от Съвета за енергийно развитие на Бангладеш по договорени цени, които са много по-ниски от цените на Съвета на промишлените потребители. Тарифите за всяко PBS се определят от REB в опит да се постигне баланс между предполагаемата способност на клиентите на PBS да плащат енергийната услуга и необходимостта програмата да се самоиздържа по икономически начин. Тарифите на PBS са около 40-60 % по-високи от обичайните тарифи в градските райони. Дори при това положение само около 18 от 54 PBS, които са изцяло функциониращи, са постигнали финансова устойчивост. REB също така има собствени обекти за обучение и осигурява всеобхватно обучение за персонала на PBS. Освен това PBS има собствени обекти за обучение, както и специално подразделение за образование на клиентите и за осведомяване на бенефициентите за правата и задълженията на членовете на кооператива.

Успехът на PBS в селските райони накара правителството на Бангладеш да направи опит да вкара някои градски райони в схемата на PBS. REB пое шест градски района, но успехът на PBS в тях първоначално бе променлив. Въпреки че за три години загубите в един от районите (Нарасингди) бяха намалени от 56 на 18 %, в друг район (Маникгандж) съпротивата от страна на потребителите и персонала първоначално пречеше на подобряването на положението. Към 2006 г. обаче загубите в Маникгандж бяха

сведени до 10 %, а в останалите пет района спаднаха до 13 %.

Към средата на 2006 г. REB бе успяло да създаде всички 70 PBS, които първоначално бе планирало да създаде в страната. Броят на потребителите в селските райони се е увеличил на около 29 млн. души (от които над 80 % са битови потребители) със съответното разширение на снабдителната система. Генералният директор на REB вече не идва от въоръжените сили, а от гражданския сектор. С цел справяне с нарастващия обем и сложност на операциите си REB проектира система, която да даде по-голяма автономия на финансово силните PBS по отношение на бюджет, обществени поръчки и наемане на персонал. През юли 2006 г. три PBS получиха подобна автономия. Ако експериментът успее, ролята на REB спрямо тези автономни PBS ще бъде ограничена до мониторинг на тяхната резултатност, което ще му даде свободата да се концентрира върху грижите и засилването на по-слабите PBS.

Макар и средните загуби във всички 70 PBS да са едва около 13 % през 2006 г. (при събираемост 98 %), има индикации за нарастваща политическа намеса във вземането на решенията на PBS. REB вече няма толкова „военен“ подход, но все пак в сравнение с други организации в страната има по-добър дух, който се стреми да поддържа в трудна обстановка.

ПРИЛОЖЕНИЕ 17Б. ЕНЕРГИЙНАТА КРИЗА В КАЛИФОРНИЯ – КОРПОРАТИВНА ИЗМАМА И РЕГУЛАТОРЕН ПРОВАЛ

С цел развиване на конкурентен пазар на електроенергията и реагиране на енергийните проблеми през 1995 г. щатът Калифорния започна реструктуриране на енергийния си отрасъл. Целта бе превръщането на регулираните калифорнийски енергийни предприятия, собственост на инвеститори, в дерегулиран пазар, на който цената на електроенергията да се определя от конкуренцията, а потребителите да могат да избират своите доставчици на електроенергия. Бе определен преходен период за отделяне на генериращите централи от предприятията, за въз-

становяване на инфраструктурните разходи и за създаване на аукционен пазар (Калифорнийска енергийна борса или CalPX) през 1998 г., както и Независимият калифорнийски системен оператор (Cal-ISO), който бе упълномощен да набави енергия за балансиране на мрежата, както и да осигури оперативни резерви (също наричани „помощни услуги“). Предприятията бяха длъжни да закупуват по-голямата част от електроенергията си чрез CalPX на цени, заплащани от CalPX, въпреки тавана на цените на дребно. Към 2000 г. пазарната схема започна да се разпада и щатът бе сполетян от чести спирания на електроснабдяването.

Според новата структура над 80 % от сделките се сключваха на спот пазара (CalPX), а продавачите на електроенергия бързо осъзнаха, че той може да се манипулира чрез задържането на електроенергия извън него с цел създаване на дефицит и искане на високи цени за справяне със създадения дефицит. Търговците участваха в необичайни практики като „хокейно наддаване“, при което за малка част от пазара се иска изключително висока цена, и „кръгова търговия“, при която даден субект умишлено създава представа за увеличени приходи и търсене чрез постоянни покупки и продажби.

Твърди се, че един от основните търговци на енергия, корпорацията Enron, е изиграл калифорнийския пазар, използвайки манипулативни корпоративни стратегии с прякори като „FatBoy“, „Get Shorty“ и „Death Star“. При стратегията „Death Star“ „Enron“ иска плащане за пренос на електроенергия за облекчаване на претоварването, без всъщност да пренася никаква електроенергия или да облекчава претоварването. Цялото потребление се създава изкуствено, като се добива впечатление за претоварване на системата, което след това се нормализира, без никакво доставяне на енергия от дружеството. „FatBoy“ е стратегия, чрез която Enron задържа предварително договорени доставки на електроенергия на пазара за форуърдни договори, за да може да продаде електроенергията на спот пазара на по-

висока цена. Дружеството надписва графика на натоварването си, доставя само толкова електроенергия, колкото да покрие надписания график, и по този начин оставя допълнително предлагане на пазара, за което Cal-ISO да заплати на дружеството по спот цени. При използването на „Get Shorty“ търговците са в състояние да фалшифицират оперативни резерви и да ги продадат на Cal-ISO, да получат плащане, след което да отменят графика си и да покрият ангажиментите си чрез закупуване на по-евтин пазар по-близо до момента на доставка⁷.

На 19 юни 2001 г. Федералната комисия за енергийно регулиране потвърждава, че структурата на пазара на електроенергия и правилата за продажба на едро на електроенергия в Калифорния са сериозно сгрешени и налага ценови ограничения на всички продажби на спот пазарите от 20 юни 2001 г. до 30 септември 2002 г. и предприема действия, с които да не се позволява на производителите на електроенергия да задържат предлагането. Планът за смекчаване на цените важеше за всичките продавачи, които доброволно продават електроенергия на Cal-ISO и други спот пазари или които доброволно използват Cal-ISO или други съоръжения за пренос между отделните щати, намиращи се под юрисдикцията на Федералната комисия за енергийно регулиране. Тези ходове поставиха под контрол постоянните спирания на електроснабдяването, катастрофално високите цени и непрекъснатото извънредно положение с електроенергията.

Калифорнийската енергийна криза от 2000 – 2001 г. е подходящ пример за манипулиране на пазара и възможна измама в силно развита икономика със сложно управление на сектора. Макар че причините за кризата са комплексни, голяма част от вината вероятно пада върху големи играчи в енергийния сектор, които са си позволили да манипулират пазара в нарушение на съответното законодателство и умишлено да създадат дефицити, за да се облагодетелстват от продажбата на електроенергия на много високи пазарни цени.

⁷ Апелативен съд на САЩ за девети съдебен окръг, 17 юни 2006 г. (2006 U.S. APP. LEXIS 19476).

ЛИТЕРАТУРА

- Albouy, Y., and R. Bousby (1998), *The Impact of IPPs in Developing Countries: Out of the Crisis and into the Future*. Public Policy for the Private Sector Note 162, World Bank, Washington, DC (December).
- Bayliss, K., and D. Hall (2000), *Independent Power Producers: A Review of the Issues*. Public Services International Research Unit, University of Greenwich, United Kingdom (November).
- Bhatia, B., and M. Gulati (2004), *Reforming the Power Sector*. Viewpoint Note 272, Public Policy for Private Sector, World Bank, Washington, DC (September).
- Energy Review Committee, chaired by Dr. Madhava Godbole (2001), *Report of the Energy Review Committee*, Government of Maharashtra, India, Mumbai (April).
- Gulati, M., B. Bhatia, and J. D. Wright (2003), *Developing a Diagnostic Toolkit for Institutional and Governance Review of the Power Sector*. World Bank, Washington, DC (October).
- Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Komives, K., V. Foster, J. Halpern, and Q. Wodon with support from Roohi Abdullah (2005), *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* Energy and Water Department, World Bank, Washington, DC.
- Leigh, D. and R. Evans, *Fraud Office Looks into British Energy Firm's Role in Balkans*, *The Guardian*, February 15, 2005, http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,,1414765,00.html
- Lovei, L., and A. McKechnie (2000), *The Costs of Corruption for the Poor, Energy Sector*. Viewpoint Note 207, Public Policy for Private Sector, World Bank, Washington, DC (April).
- Nexant (2000), *Rural Energy Services, Best Practices*. Paper prepared for the U.S. Agency for International Development and SARI Energy, San Francisco, CA (May).
- OERC (Orissa Electricity Regulatory Commission) (2005), *Review of the Utilities for the Year 2004 – 2005*. Bhubaneswar, Orissa, India.
- Tremolet, S. (2002), *Can Private Multi-Utilities Help Expand Service to Rural Areas?* Viewpoint Note 248, Public Policy for the Private Sector, World Bank, Washington, DC (June).
- Transparency International (2002), *Corruption in South Asia*. Transparency International, Berlin.
- Transparency International and ORG-MARG Research Private Ltd. (2002), *Corruption in India: An Empirical Study*. New Delhi. Transparency International, India Chapter. 2005a. *Corruption in Electricity*. New Delhi.
- . (2005b), *India Corruption Study, 2005*. New Delhi.
- . (2005c), *State Report, Kerala*. New Delhi.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2005), *Human Development Report 2005*. Geneva: United Nations.
- World Bank (2001), *India. Power Supply to Agriculture*. Energy Sector Unit, South Asia Regional Office, World Bank, Washington, DC (June).