

4. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

През 2011 г. Центърът за изследване на демокрацията публикува доклада „Енергетика и добро управление – тенденции и политики“, който разглежда корупционните практики, лошото управление на държавните енергийни компании и множеството нередности при обществените поръчки в енергетиката като основни предизвикателства пред развитието на българския енергиен сектор. Настоящият доклад констатира **продължаващата липса на прозрачност и добро управление в българската енергетика** през периода 2011 – 2014 г. Той илюстрира нагледно основни структурни и управленски проблеми в енергийния сектор от гледна точка на енергийната сигурност и стига до заключението, **че липсват визия и стратегическо мислене при опитите за разрешаване на структурните и управленските проблеми, свързани с енергийната сигурност на страната**. Вместо това непрекъснатите неуспехи в опитите за противодействие на дългосрочните енергийни рискове пред страната водят до антисоциалност на енергийната политика, произлизаща от наличието на политическа корупция и превземането на държавата от частни интереси. В държавната енергийна политика липсва яснота относно националните особености, регионалните специфики (на Югоизточна Европа и Черноморски регион) и позицията на страната в енергийната стратегия на ЕС. Адекватното реализиране на националните приоритети и стабилното развитие на българския енергиен сектор са възпрепятствани от непоследователни решения, които повдигнат въпросителни относно мотивацията на българското правителство да се справи с проблемите, и опасността от **ощетяване на националните интереси за сметка тези на трети страни и на спекулативно-рентиерски стремежи**.

Заключения:

- Основните **заплахи за енергийната сигурност на България** са високата степен на **енергийна бедност, липсата на диверсификация на енергийните доставки и ниската енергийна ефективност**, в резултат от остарялата енергийна и жилищна инфраструктура. Трудният достъп до енергийни ресурси подкопава ефективността и независимостта на вземаните политически решения, свързани с енергийния сектор на България.
- Най-мащабните дейности, извършени през последните 10-15 години в българската енергетика, като например реализацията на големи инвестиционни проекти и/или развитието на нови възобновяеми енергийни източници, не бяха управлявани добре и доведоха до **загуби на национално богатство**. Това често бе резултат от стремежа за облагодетелстване на частни интереси за сметка на държавните.
- Българското правителство пренебрегва националните нужди и интереси, за да реализира проекти, инициирани от трети страни, и по този начин отрежда **второстепенна роля на приоритетни от гледна точка националната енергийна сигурност инициативи**, като например изграждането

на газови хранилища и междусистемни газови връзки със съседните страни, създаването на работеща енергийна борса, стимулирането на енергийната ефективност и енергоспестяването и т.н.

- **Законодателната несигурност** (честата промяна на основни енергийни закони) и **завладяването на държавната енергийна политика от частни интереси** станаха причина за неоптимални политически решения и създадоха сериозна инвестиционна несигурност в сектора. **Независимостта на държавния регулатор бе компрометирана.** Вмешателството на политическото ръководство в дейността на държавните енергийни компании се превърна в ежедневие и на практика блокира нормалното икономическо развитие на предприятията.
- Въпреки наличието на съществен **излишък на генериращи мощности** в електроенергийния сектор и ниските равнища на търсене в периода 2009 – 2014 г., както и въвеждането на нови „зелени“ и други мощности, българското правителство продължава упорито и нелогично да фокусира своето внимание върху проекти за нови мегамощности.
- Държавните предприятия не са готови да се справят с предизвикателствата на либерализирания енергиен пазар. През последните години **финансовото състояние на БЕХ се влошава.** Дъщерното дружество НЕК се намира във фактическа несъстоятелност, а финансовото състояние на „Булгаргаз“ е силно притеснително от гледна точка обслужването на краткосрочните задължения на компанията.
- Установилият се **политико-административен централизиран модел на управление** в енергетиката, както и липсата на силен независим регулатор, съчетани с наличието на сериозен излишък на електроенергия, създават силни предпоставки за корупция и финансови злоупотреби за сметка на държавните предприятия и крайните потребители. Настоящият модел трябва да отстъпи място на по-децентрализирани методи на производство, либерализация на пазара и създаването на адекватни механизми за подпомагане на енергийно бедните.
- Въпреки известното подобрене в това отношение, делът на обществените поръчки в енергийния сектор, възложени непрозрачно или без конкурс, е системно по-висок отколкото в другите сектори на икономиката.
- Решенията по стартирането на големи инфраструктурни проекти в енергетиката продължават да се взимат без достатъчно публично достъпни фактологични анализи (вкл. предпроектни проучвания, проучвания за съответствие с околната среда, анализ разходи – ползи, анализ на възвръщаемостта на инвестицията и т.н.). Трябва да бъде прекратена практиката за **подписване на договори и споразумения по големи енергийни проекти без яснота за крайната цена, за поеманите държавни гаранции и/или за задълженията по евентуални неустойки** (както при „Южен поток“ и АЕЦ „Белене“).
- За да бъде намалена енергийната зависимост на България, правителството трябва да **стимулира местното производство на газ и нефт и възобновяеми енергийни източници**, включително чрез подкрепа за местните общности и общини.
- Всеки нов държавен енергиен проект трябва да бъде оценяван на база потенциала му да спомогне за разрешаването на най-спешните енергийни въпроси на страната. За целта е необходимо изработването на **приложима и широко съгласувана национална енергийна стратегия** с

ясно подредени приоритети и инструменти за действие, съобразени с местната специфика. Стратегията следва да включва ясното рамкиране на рисковете за енергийната сигурност на България – като например намаляване на зависимостта от вноса на енергийни ресурси и/или подобряване на устойчивостта и стабилността на електроенергийната система, или рискът големите държавни енергийни проекти да подкопаят финансовата сигурност на страната.

- На повечето енергийни пазари в страната, включително и на някои напълно либерализирани такива, се наблюдава **преплитане на частни политически, административни и икономически интереси за сметка на обществените**. Например, невъзможността на Агенция „Митници“ адекватно да приложи правилата за наблюдение и измерване на акцизните стоки при горивата е особено притеснителна и показва, че наличието на либерализиран пазар само по себе си не е достатъчно за гарантирането на свободна конкуренция.
- **Дискусиите за диверсификация в сектора все още не са подкрепени с достатъчно конкретни действия**, като в редица случаи българските политици показаха, че не са в състояние да се противопоставят на частни интереси, включително такива на трети страни и да защитят крайните потребители и данъкоплатците. Сред многото примери за това са изборът на големи транзитни газопроводи за сметка на интерконекторите със съседни страни, забраната върху проучванията за неконвенционален газ, предоставянето на прекалено големи и нерегулирани субсидии за възобновяеми енергийни източници и т.н.

Препоръки:

За да бъде подоброено управлението в енергийния сектор в България, включително функционирането и мениджмънта на държавните енергийни дружества, трябва да бъдат предприети най-малко следните мерки:

- **Намаляване на намесата на политическото ръководство** в текущото управление на държавните енергийни дружества и заместването ѝ с разработването на работещи политики, предоставянето на (достъп до) информация и осъществяването на ефективен стратегически контрол върху дейността на предприятията. За да се постигне съответствие на националната енергийна политика с целите на ЕС, е необходимо **фокусът да се измести** от настоящия прекомерен стремеж за изграждане на нови производствени мощности **към осигуряване на сигурност и стабилност на енергийните доставки**, намаляване на енергийната бедност и подобряване на енергийната ефективност.
- Въвеждане на **задължителни стандарти за корпоративно управление на държавните дружества в енергийния сектор** в съответствие с най-добрите международно признати принципи, като например „Насоките за корпоративно управление на държавните предприятия“ на ОИСР. Тези стандарти включват докладване и оповестяване на данни и информация относно:
 - финансовите резултати, съгласно съществуващите практики и методи, използвани от публичните (търгуваните на фондовата борса) дружества;

- ключови финансови индикатори за наблюдение и оценка на текущото управление на дружествата;
- изпълняваните програми и провежданите политики в предприятията, които да позволяват предварителна, междинна и последваща оценка на въздействието им чрез въвеждане и отчитане на ключови индикатори в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.
- Изместване на фокуса от предприемането на конфронтационно-наказателни действия спрямо предприятия, възползвали се от държавни субсидии или гаранции към **консенсусно разработени мерки с позитивен социален ефект**. Например, средствата от въвеждането на 20 % такса върху печалбата на производителите на енергия от ВЕИ, въведена от януари 2014 г. следва да бъдат използвани за финансирането на програми за развитие във ВЕИ сектора, които имат положителни ефекти за всички участници (напр. технологично развитие, научна дейност, иновации и т.н.), а не към осигуряване на финансов ресурс за държавните предприятия или за държавния бюджет.
- Преразглеждане на всички възможности за **разрешаване на проучванията за добив на неконвенционален газ** при процедури на засилен контрол, съгласно най-високите екологични стандарти на ЕС. Стимулиране и увеличаване на проучванията за **конвенционален добив в Черно море**.
- Възлагане на външен, **независим годишен преглед на енергийните политики** от българския парламент. Прегледът следва да разглежда най-малко следните аспекти:
 - а) оценка на резултатите от енергийните политики спрямо заявените за годината цели, програмен бюджет и стратегически приоритети;
 - б) оценка на финансовото състояние на държавните енергийни дружества и идентифициране на рисковете за развитието на сектора, включително изискваните държавни гаранции и рисковете от скрита приватизация;
 - в) рамка на приоритетните области в енергийната политика за следващата година.
- Въвеждане на дългосрочни програми за **подпомагане на газификацията и енергийната ефективност в домакинствата**, които заедно с диверсификацията на източниците на природен газ да облекчат социалното напрежение в процеса на ценообразуване на пазара на електроенергия за бита.
- Въвеждане на **приоритизация и предварителен подбор на големи инвестиционни проекти**, базирано на ясни и прозрачни процедури и анализи, основани на факти, в съответствие с целите на ЕС.
- Комисията за защита на конкуренцията и българските административни съдилища трябва да осигурят **пълна прозрачност при разследването на картелни практики** на пазарите на горива, природен газ и електроенергия.
- **Укрепване и развитие на административния капацитет на националния енергиен регулатор (ДКЕВР)**, неговата независимост от политически и икономически интереси, както и прозрачността и отчитането на дейността му пред Народното събрание и пред обществеността.
- Постигане на **консенсус относно дългосрочните приоритети в областта на енергетиката и обвързването им в национална енергийна стратегия**, която да бъде одобрена от основните политически партии

в страната, при осигуряване на съответствието ѝ с целите в ЕС. Разпоредбите на Третия енергиен пакет трябва да бъдат въведени в сила възможно най-скоро, както по отношение на промени в регулацията, така и на дейността на регулиращите органи и регулираните субекти.

Фигура 28. Основни фактори за вземане на решения от гледна точка на енергийната сигурност



Източник: Център за изследване на демокрацията.

CSD АНАЛИЗИ/REPORTS

1. България и структурните фондове на Европейския съюз, С., 1999.
ISBN 954-477-050-X
2. Структурните фондове на Европейския съюз: кратко ръководство, С., 1999.
ISBN 954-477-036-4
3. Социални проблеми на присъединяването на България към Европейския съюз, С., 1999.
ISBN 954-477-052-6
4. Подготовка за преговори за членство на България в Европейския съюз, С., 1999.
ISBN 954-477-056-9
5. Присъединяването на България към Европейския съюз: ролята на политическите партии, С., 1999.
ISBN 954-477-054-2
6. Българският капиталов пазар в контекста на присъединяването към Европейския съюз, С., 1999.
ISBN 954-477-058-5
7. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция, С., 2000.
ISBN 954-477-077-1
8. Корпоративно управление и контрол в България, С., 2000.
ISBN 954-477-083-6
9. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция. Второ преработено и допълнено издание, С., 2000.
ISBN 954-477-086-0
10. Контрабандните канали в Югоизточна Европа, С., 2002.
ISBN 954-477-098-4
11. Корупция, контрабанда и институционална реформа, С., 2002.
ISBN 954-477-100-X
12. Пазарът на наркотици в България, С., 2003.
ISBN 954-477-111-5
13. Партньори в престъпността: рисковете от симбиозата между сектора за сигурност и организираната престъпност в Югоизточна Европа, С., 2004.
ISBN 954-477-114-X

14. Българският износ на оръжие: оценка на контролния механизъм върху експорта на малки оръжия и леко въоръжение, С., 2004.
ISBN 954-477-116-6
15. Транспорт, контрабанда и организирана престъпност, С., 2004.
ISBN 954-477-118-2
16. Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателства пред данъчната политика и администрация, С., 2005.
ISBN 954-477-131-X
17. Полицейски проверки и използване на етнически профили в България, С., 2006.
ISBN 13 978-954-477-141-6
ISBN 10 954-477-141-7
18. Корупцията при обществените поръчки. Рискове и противодействие, С., 2007.
ISBN 987-954-477-148-5
19. Корупцията в здравеопазването в България, С., 2007.
ISBN 978-954-477-153-9
20. Организираната престъпност в България: пазари и тенденции, С., 2007.
ISBN 978-954-477-151-5
21. Гражданското общество в България: тенденции и рискове, С., 2010.
ISBN 978-954-477-165-2
22. Енергетика и добро управление: тенденции и политики, С., 2011.
ISBN 978-954-477-166-9
23. Пенитенциарната политика и система в Република България, С., 2011.
ISBN 978-954-477-165-2
24. Управлението на зелената енергетика в България: на кръстопът, С., 2011.
ISBN 978-954-477-175-1
25. Динамика на скритата икономика в България по време на криза, С., 2011.
ISBN 978-954-477-182-9
26. Противодействие на организираната престъпност в България: оценка на правната рамка, С., 2012.
ISBN 978-954-477-184-3
27. Подкрепа и реинтеграция на децата – жертви на трафик в България: законодателство, институционална рамка и политики, С., 2013.
ISBN 978-954-477-195-9

28. Европейският опит в противодействието на корупцията в полицията, С., 2013.
ISBN 978-954-477-197-3
29. Гражданското общество в България: социално предприемачество или за-
владяване от държавата, С., 2013.
ISBN 978-954-477-217-8
30. **Управление на енергийния сектор и енергийна (не)сигурност в Бълга-
рия, С., 2014.**
ISBN 978-954-477-216-1

ANZAM 311 *Reports*