

ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ В СЕКТОР „ЕНЕРГЕТИКА“

Николай Тагаров

Център за изследване на демокрацията

Доброто управление в енергийния сектор е необходимо за просперитета на всяка държава, без оглед на степента ѝ на развитие или мащабите на нейната икономика. Енергетиката е в основата на всяка съвременна икономическа дейност. Следователно, за да се достигне или поддържа достатъчно високо равнище на високотехнологично развитие в съвременните общества, е необходимо да се гарантира – чрез подходящи управленски методи и за всеки сектор от икономиката – сигурен достъп до енергия на достъпни цени.

Взаимосвързаността на устойчивото развитие и доброто управление в сферата на енергетиката е основният акцент на настоящото издание на Центъра за изследване на демокрацията, чиято цел е да спомогне за един по-информиран публичен дискурс по темата. Понятието „устойчиво развитие“ е предмет на анализ в доклада „За едно общо бъдеще“ на Световната комисия по околна среда и развитие към ООН (известна като Комисията Брундтланд, по името на нейната председателка) от 1987 г. При създаването на комисията Общото събрание на ООН отчита, че проблемите на околната среда са глобални и че следователно са необходими координирани усилия на всички нации за разработването и прилагането на политики за устойчиво развитие. В доклада се подчертават три основни компонента на устойчивото развитие: опазването на околната среда, икономическият растеж и социалната справедливост. Под устойчиво развитие се разбира такъв тип развитие, което „посреща настоящите нужди на обществото, без да застрашава възможността на бъдещото поколение да задоволи своите собствени нужди“.

Необходимо е да се подчертае, че общественото управление може да се осъществява не само чрез държавата (т.е. чрез държавната администрация и правителство), но и чрез международни институции, както и с помощта на други начини за обществено координиране, вкл. доброволни инициативи на частния сектор като израз на корпоративната социална отговорност. Подобно на устойчивото развитие, понятието „управление“ става предмет на задълбочени дискусии през последните три десетилетия в контекста на все по-засилващото се осъзнаване на ролята на неправителствените фактори при разработването и прилагането на обществените политики. Използвано в този смисъл, понятието „управление“ – поне през 80-те и 90-те години на миналия век, има подчертано неолиберални идеологически конотации.

Друго понятие, което подчертава ролята на частния сектор и също придобива популярност в академичните публикации и дискусии през

80-те и 90-те години на миналия век, е корпоративната социална отговорност. То предполага, че корпорациите – и по принцип частният сектор като цяло – имат отговорности не само по отношение на това да бъдат рентабилни, т.е. да осигуряват приходи на собствениците си, но и да третират своя персонал по достоен и социално отговорен начин, както и да се стремят да оказват положително въздействие върху общностите, сред които извършват своята дейност. Корпоративната социална отговорност освен всичко останало предполага и въздържане от използването на източници на енергия с отрицателно въздействие върху околната среда.

Вредното влияние върху околната среда е основен проблем при използването на изкопаемите горива като петрол, газ и въглища. Тяхната невъзобновяемост сама по себе си е заплаха за жизнения стандарт, основан на тяхното използване, на който е привикнало съвременното общество в развитите страни. Не по-малък проблем представлява и фактът, че изкопаемите горива са основни източници на въглеродни емисии, като в голяма степен допринасят за глобалното затопляне. Дори да приемем аргументите на скептиците, според които повишените нива на въглероден диоксид са не причина, а резултат от промените на климата, или пък да отречем доказателствата за глобалното затопляне като несъстоятелни, трудно може да се оспори, че въглеродният диоксид в прекомерни концентрации е токсично вещество и заедно с другите вещества – вторични продукти от изгарянето на фосилните горива – замърсява въздуха. Следователно мерките за ограничаване на въглеродните емисии допринасят за опазването на околната среда и за устойчивото развитие и е наложително да бъдат управлявани в съответствие с най-добрите практики.

В сферата на енергетиката ограничаването на въглеродните емисии е най-пряко постижимо чрез засиленото използване на възобновяеми източници за задоволяване на енергийните нужди на потребителите – държавата, фирмите и домакинствата. На този етап най-широко приложимите технологии в това отношение са вятърната и слънчевата енергия, като водните електроцентрали и технологиите за генериране на енергия от биомаса биха могли да служат за компенсиране на непостоянната им природа. Въпреки положителните страни на ядрената енергия, а именно минималните и индиректни (т.е. непряко свързани с енергопроизводството) въглеродни емисии в сравнение с традиционните горива като въглища, петрол и газ и следователно положителния ефект по отношение смекчаване на промените в климата, не бива да се пренебрегват по-общите съображения за опазването на околната среда от замърсители и токсични вещества. Достатъчна е една по-значима авария, за да се обезлюди огромна територия за десетилетия с трагични последици за нейните обитатели. Дори при липсата на аварии и други инциденти ядрените отпадъци и необходимостта от пренос и безопасно складиране допълнително увеличават рисковете за околната среда, като в резултат значително нарастват и финансовите разходи при производството на енергия.

Именно от подобни съображения е трудно ядрената енергия да се приеме като дългосрочна алтернатива на изкопаемите горива. Освен

опасенията за ефектите върху околната среда важно е да се подчертае, че – поне при наличните в наши дни технологии – тя не е възобновяема. Поради необходимостта от експлоатация на уранови залежи, които са в ограничени количества на планетата, дългосрочната устойчивост на модела на развитие, наблягащ на използването на ядрена енергия, е под съмнение. Съвременните технологии позволяват производството на плутоний от вече употребените за целите на ядрената енергия уранови залежи; същият процес обаче се използва и при производството на ядрени оръжия, което води до редица сериозни опасения за сигурността с оглед заплахата от терористични актове. Така или иначе, дори при подобна допълнителна експлоатация на урановите залежи резултатът би бил единствено отлагане във времето на неизбежното изчерпване на този ресурс. Все пак ролята на ядрената енергетика е да бъде един вид застраховка за посрещане на енергийните потребности на обществото в близките десетилетия и за осигуряване на плавността на прехода, в случай че технологиите за възобновяема енергия не се развиват достатъчно бързо. В този смисъл нейното тотално отричане е непродуктивно. Вместо това трябва да бъдат отделени ресурси за технологично развитие на използването на ядрената енергетика, вероятно в посока намаляване на размерите на ядрените реактори и намаляване на отрицателните ефекти върху околната среда.

Реалностите на съвременното общество налагат необходимостта от плавен, но същевременно решителен преход към масовизиране на възобновяемите методи за генериране на енергия. Тяхната непостоянност – при липсата на подходящи технологии за складиране на енергия, е сериозна пречка по пътя към устойчив модел на енергийна политика. Преодоляването на тази променливост чрез технологични иновации е може би най-голямото предизвикателство пред развитието на сектора. Преходът към възобновяеми технологии налага трезва преценка на наличните ресурси от невъзобновяеми енергийни източници и на времевите рамки, с които разполага човечеството.

При все това трябва да се подчертае, че въпреки невъзобновяемия характер на изкопаемите горива мрачните прогнози за тотален срив на доставките в близко бъдеще са ненужно песимистични; световните залежи на въглища са достатъчни, за да осигурят плавността на прехода дори при един сравнително по-скорошен пик на петрола, особено като се има предвид възможността от тях да се произвежда и течно гориво. Налага се за целите на прехода изкопаемите горива да се използват отговорно и рационално, като се има предвид и необходимостта да не се надвишават максимално допустимите нива на въглеродни емисии, а това е проблем при експлоатацията на въглища за енергийни цели, които сериозно усложняват прехода.

Политики за намаляване на въглеродните емисии и устойчиво развитие

Сложността и широкият обхват на проблематиката на прехода към модели на устойчиво развитие и необходимото за целта добро уп-

равление в сектор „Енергетика“ рефлектират върху подбора и подредбата на статиите, които оформят съдържанието на христоматията. Нейният първи раздел е посветен на проблемите на глобалното затопляне и необходимостта от ефективни политики и мерки за намаляване на въглеродните емисии, тъй като без подобни мерки устойчивото развитие е непостижимо като цел. Тук е уместно да се отбележи, че мерките за смекчаване на глобалното затопляне са задача не само на правителствено ниво. Поради всеобхватните и глобални ефекти от изменението на климата е необходимо да бъде ангажирана световната общност под формата на мерки и международни законови разпоредби от страна на международните организации. Ето защо христоматията разглежда не само националните, но и регионалните и глобалните политики за устойчиво развитие и за смекчаване на ефектите от промените в климата.

В условията на глобализация и нарастващо влияние на мултинационалните компании христоматията отделя подобаващо внимание и на тяхната роля при разработването на политики, засягащи промените в климата. По думите на Робърт Фокнър т.нар. „управление без правителство“ е факт не само по отношение на международните режими, регламентирани от държавите и международните организации, но и по отношение на институционализирането на частни норми като стандартите ISO и EMS. Важно е все пак да се отбележи, че тези стандарти са признати от държавите и международните организации, което им предоставя необходимата легитимност.

Ролята на обратната връзка от страна на държавните органи не бива да се пренебрегва, когато се изследва дейността на международните корпорации в сферата на управлението на екологичните режими и политики. Нито нарасналата роля на международните режими и организации, нито ролята на частните актьори не означават, че светът е на прага на действително глобални и унифицирани климатични политики. Както отбелязват Колк и Пинксе, които разглеждат политическата дейност на международните корпорации във връзка с изменението на климата, корпорациите са изправени пред проблематика, която е несъмнено глобална по своето същество (2007). Глобалното естество на заплахите, свързани с изменението на климата, започна да става все по-разностранно поради възникналите разлики при практическото му прилагане в различните институционални контексти.

Проучването на Колк и Пинксе показва, че мултинационалните компании активно лобират за определени политики по изменението на климата, но при това се опитват да влияят на политиките в собствената си страна, т.е. в страната, в която са разработени, а не в държавите, където впоследствие навлизат на пазара. Наблюдава се подчертан ефект на типа политическо устройство на страната, в която е базирана дадена компания, върху стратегията за оказване на влияние, която тя възприема. В този контекст авторите правят разграничение между корпоративисткия тип капитализъм в страни като Германия и Япония, от една страна, и „плуралистичните“ общества като Англия или САЩ. Тези институционални различия – и конкретно плуралистичната система на САЩ с множество местни фактори и

препятствия при определянето на позицията на страната в международните преговори по промените в климата – обясняват провала на опитите да се ратифицира Протоколът от Киото. Подписан през 1997 г., той задължава индустриализираните страни да съкратят с определен процент емисиите от парникови газове в сравнение с регистрираните през 1990 г. количества. Следователно може да се твърди, че в спецификите на местното институционално устройство се крие едно от обясненията на този сериозен провал на глобалното управление по въпросите на изменението на климата.

Именно поради тази причина христоматията набляга върху необходимостта от търсенето на решения на проблемите, свързани с изменението на климата, не само на глобално, но и на национално равнище. Необходимо е да се проучват и националните добри практики в управлението за постигане на устойчиво развитие. Така например моделът на Ротманс и Кемп за управление на прехода към устойчиви политики и управление, възприет от холандското правителство, набляга на координирането на националните политики отгоре-надолу с инициативите отдолу-нагоре (Кемп и др., 2005). С други думи, местните успешни експериментални управленски методи и инициативи по отношение на устойчивото развитие и смекчаването на ефекта от промените в климата трябва да служат за основа на националните политики. По същия начин успешните национални политики не само е необходимо да се проучват и да служат за бенчмаркинг между държавите, но и да се използват за създаване на норми на регионално и глобално ниво.

Освен международните организации, националните правителства и търговските дружества не по-малко важен елемент на многоплатовото управление за устойчиво развитие не само в Европа, но и в други региони, който е разгледан в христоматията, е ролята на неправителствените организации. Те често стават обект на лобиране от страна на мултинационалните корпорации, за да изготвят експертни доклади, които от своя страна целят да окажат влияние върху правителствените политики. НПО също така са особено активни в сферата на екологията. Тяхната роля обаче се характеризира със специфични парадокси.

От една страна, неправителствените организации са подложени на критика за липсата на легитимни механизми на представителство – те не са избрани от даден електорат, не представляват населението на определен регион или държава, както местните или националните власти, и въобще са си присвоили дадена тематика, нерядко, без да се допитат предварително до тези, чиито интереси твърдят, че защитават. Още повече, че именно НПО в много случаи настояват за адекватни механизми на отчетност от страна на правителствата и частния сектор: въпросите на отчетността в този контекст са подробно разгледани от Нюъл (2008). От друга страна, често НПО са единственият шанс за това да се представят и вземат предвид интересите на онези, които не разполагат с необходимите ресурси да бъдат представени по по-легитимен начин. Тук става въпрос както за определени развиващи се страни, които нямат възможност да

поддържат представителства в международните организации или да участват в международни преговори по проблемите на околната среда, така и за социалнослаби групи в развитите страни, които страдат от неравномерно представителство на национално ниво при изготвянето и прилагането на публични политики.

В действителност, както отбелязват Кемп и др., „дори много от най-желаните, ориентирани към устойчивост национални инициативи, включват компромиси, а с тях и опасност от несправедливо разпределение на печалбите и загубите“. Точно това е основният акцент в статията на Саймън Лейтъм, подготвена специално за целите на настоящата христоматия (Лейтъм, 2011). Лейтъм очертава няколко дилеми на държавното управление по отношение промените в климата в периода след глобалната финансова криза от 2007 г. Една от тях е свързана с на пръв поглед неизбежното повишаване на цените на електроенергията и горивата, което предполага преход към нисковъглеродната икономика, който е необходим за предотвратяване или поне смекчаване на ефектите от глобалното затопляне. Друга дилема е сложният въпрос за това, как предоставянето на социална помощ задължително трябва да бъде реструктурирано, за да защити победните и по-уязвими хора при предстоящия преход към нисковъглеродна икономика.

Преодоляването на енергийната бедност като част от инициативите на прехода към устойчиво развитие и ниски въглеродни емисии не е единственият проблем на взаимовръзките между енергийната политика, от една страна, и климатичните промени и мерките за тяхното преодоляване, от друга. Преди да се премине към проблемите на доброто управление в сферата на енергетиката, няколко статии в първи раздел разглеждат и други аспекти на тези взаимовръзки. Уотсън например подробно третира някои противоречия между енергийната сигурност и политиките за намаляване на въглеродните емисии (2009). Авторът обръща особено внимание на заплахите за надеждността и стабилността на енергийните доставки от увеличаването на дела на енергията, генерирана от възобновяеми източници поради тяхната непостоянност. От друга страна, Паскал обръща внимание на факта, че вече не е достатъчно да се оценява само ефектът на енергийните политики и проекти върху климата и околната среда, но е наложително да се взема под внимание и ефектът на промените в климата върху енергийната инфраструктура и върху бъдещите енергийни проекти (2009).

Добро управление и антикорупция в сектор "Енергетика"

Макар че вторият раздел на христоматията се фокусира върху проблемите на доброто управление в енергийния сектор, неизбежно е взаимовръзките с проблемите, породени от климатичните промени, да бъдат предмет на допълнително изследване и дискусии. Така например на ниво стратегически политики е наложително при изготвянето на национални и международни енергийни стратегии да се вземат предвид ефектите върху климата и ограниченията, които те поставят, с оглед

устойчивото развитие на обществото. Важно е да се отбележи обаче, че въпреки глобалния обхват на проблемите на това взаимодействие световното му управление страда от сериозни слабости. Едно от основните предизвикателства се състои в това, че докато по отношение на глобалното затопляне съществува рамка от световни международни споразумения (като например Рамковата конвенция по изменение на климата и Протоколът от Киото), които при това се натъкнаха на сериозни препятствия на Конференцията за климатичните промени в Копенхаген през 2009 г., „липсва глобален еквивалент за енергийна сигурност“ (Мичел, 2009). В Международната енергийна агенция (МЕА) членуват единствено страни – членки на ОИСР, но не и страни – износители на енергия. Международният енергиен форум (МЕФ) наистина цели диалог между производители и потребители, но той „може да предприема само „меки“ мерки и ролята му е да стимулира неформален диалог за разлика от форумите за вземане на решения или провеждане на преговори“ (Голдтау и Вите, 2010).

При изследването на световното енергийно управление е необходимо да се обърне внимание на различните степени на постигнатата „глобалност“ или поне „регионалност“ на управлението при отделните подсектори (петрол, газ, електроенергия), както и на взаимовръзките на тази глобална/регионална интегрираност и степента на либерализация в съответния подсектор. Така например след петролните кризи от 70-те години на миналия век както страните производителки, които налагат ембарго на износа за западните страни през 1973 и 1979 г. за сметка на собствените си външнотърговски приходи, така и страните вносителки се стремят да наложат предвидими пазарни правила при търговията с петрол. Стремещът към либерализация води до създаването на ликвидни и ефективни пазари на петрол, независещи от дългосрочни двустранни договори (Голдтау и Вите, 2010). Следователно би могло да се твърди, че по отношение на търговията с петрол либерализацията на световните пазари до голяма степен допринася за ефективното ценообразуване и управление на сектора, както и за увеличаването на енергийната сигурност в глобален аспект.

Не така обаче стоят нещата с пазара на природен газ. Въпреки че напоследък започва да се забелязва засилване на ролята на т.нар. втечен природен газ за частичното либерализиране на пазара и повишаването на ликвидността му, както и за нарастването на енергийната сигурност на страните потребители, неговият ефект е ограничен, тъй като не може да се съхранява продължително време. В резултат в европейски условия доставките на газ се осъществяват посредством дългосрочни двустранни договори най-вече с Русия, чиито цени са базирани и се индексират спрямо цените на петрола. Именно тази прекомерна зависимост от един източник, както и зачестилите през последните години търговски спорове между Русия и Украйна, довели до блокиране на транзита на газ за Европа през 2009 г., стоят зад опитите на Европейския съюз да осъществи проекта „Набуко“ за газопровод за алтернативни доставки на газ от Централна Азия.

Тези обстоятелства илюстрират факта, че „на този етап, най-вече в резултат на преноса чрез тръбопроводи, природният газ си остава су-

ровина, която се търгува на регионално ниво" (Голдтау и Вите, 2010). Допълнителни реформи, целящи либерализацията (означавана и с термина „дерегулация“) на пазара за доставки на газ в Европейския съюз, както и на комуналните услуги като цяло чрез реструктурирането им посредством т.нар. „структурно отделяне“ на компоненти от старите вертикално интегрирани и регулирани предприятия, целят да заменят съществуващите регулации с пазарен контрол с оглед понижаването на цените, които заплащат клиентите. Макар че реструктурирането се характеризира с известни успехи в газоразпространението в редица страни, практическите ефекти далеч не са така успешни при електроснабдяването.

Действително резултатите от либерализацията в електроенергийния сектор остават несигурни по отношение на ползите за крайния потребител, както се доказва от редица примери в индустриализираните и в развиващите се страни. Конкретно в условията на Европейския съюз се наблюдават трудности с провеждането на необходимите реформи за изграждането на интегриран регионален общ пазар на генерирането, преноса и снабдяването с електричество поради локалното естество на националните мрежи и необходимостта от скъпи инфраструктурни инвестиции, които са трудно осъществими особено след световната финансова криза. От друга страна, доколкото дерегулацията е осъществена на национално равнище, постиженията ѝ са под съмнение поради редица провали на пазара, както и поради тенденцията към реинтеграция на структурно отделените компоненти на енергийните предприятия. За да определим до каква степен се разминават реалните последици на реформите в сектора с очакванията, все пак е необходимо да се разгледат накратко теоретичната им обосновка, както и историческото им развитие.

Основната идея на либерализацията на електроенергийния сектор е да се осъществи структурното отделяне на предприятията, които управляват преносната и разпределителната мрежа, разполагащи с естествен монопол, от генерирането на енергия, от една страна, и нейната доставка, от друга, с цел да се отворят за конкуренция всички по същество немонаполни дейности по веригата. По този начин се предполага, че либерализацията на електроенергийния сектор ще допринесе за намаляване на цените на електроенергията и ще спомогне за противодействието на корупцията и произвола, произтичащи от монополната позиция и контрола на правителствата до преди реформите от края на 90-те години на миналия век.

Конкуренцията действително би могла да спомогне и за по-реалистичната оценка на ефективността на операторите на централи. При наличието на производител монополист (т.е. вертикално интегрирана електрическа компания) е трудно да се прецени до каква степен завишените цени на електроенергията се дължат на външни фактори (напр. повишени цени на петрола или природния газ) и до каква – на неефективното управление. В условия на конкуренция обаче, „ако една компания предложи доставка на по-ниска цена от останалите, това в общия случай показва, че фирмата с по-ниските цени разполага с мениджърски екип, който е свършил по-добре работата си,

като е преодолял местните проблеми и е направил правилния избор на технологии, доставка на гориво и т.н.” (СБВР, 2009).

Тук е уместно да се отбележи, че доброто управление по отношение на енергетиката, както и в по-общия случай с мерките по смекчаване на глобалното затопляне, е необходимост не само на макронивото на стратегическите политики, разгледани в Голдтау и Вите, 2010; Мичел, 2009; МЕА, 2009, и на мезонивото на регулирането на сектор „Енергетика“, разгледани в Курт, 2009, Бърн и Мун, 2003, но и на микронивото на управление на отделните енергийни предприятия (предмет на анализ от страна на Харт и др., 2009; също така на Макнаб, 2005). В постлиберализационната обстановка управлението на енергийните дружества е сложно и продължава да включва елементи от държавното управление, което е зависимо от политическата воля и изисква публична отчетност. Същевременно управлението на сектор „Енергетика“ включва и елементи на мениджмънта на частните предприятия и „съчетава традиционната мисия за предоставяне услуги на обществото с мениджърски подходи в полза на предприемачеството и пазара“, което е дефинирано като „нов обществен мениджмънт“ (Макнаб, 2005).

В контекста на Европейския съюз либерализацията на електроенергийния сектор се осъществява на няколко етапа. Релевантните директиви на Европейската комисия, а също и практическите им последици са подробно разгледани от Матиас Курт (2002). Бърн и Мун от своя страна представят алтернативна и критична гледна точка за тези структурни промени, като подробно анализират различните пазарни провали на дерегулацията в електроенергийния сектор (2003). Един от тях фактически до голяма степен неутрализира ефекта на първоначално засилената конкуренция, а именно, че след първоначалното структурно отделяне на генерирането и доставките от преноса на енергия и раздробяването на монополните енергийни дружества на множество конкуриращи се компании се наблюдава вертикалната им и хоризонтална реинтеграция чрез пазарни механизми, което естествено води до намаляването на конкуренцията и създаването на олигополистични пазарни условия.

Друг проблем засяга сравнително краткосрочните и географски ограничени търговски цели на повечето електроенергийни предприятия (било то национални или частни) и липсата на мотивация у тях да се развива инфраструктурата, необходима за създаване на транснационални връзки и за технологичното обновление на електропреносната мрежа. Това не само е огромна пречка пред изграждането на общ регионален пазар на електроенергията, но и означава, че се пренебрегват дългосрочни стратегически цели като например повишаването на капацитета за генериране на възобновяема енергия. За това е задължителна технологичната модернизация на електрическата мрежа чрез въвеждането на т.нар. интелигентни мрежи, което би осигурило по-голяма гъвкавост и децентрализация на енергоснабдяването.

Използвайки една много уместна метафора, Бърн и Мун отбелязват, че електропреносната мрежа далеч не е като интернет – при

нея няма множество „дребни“ източници, които да допринасят за доставките на енергия така, както по интернет се „доставя“ информация. Вместо това спечелването на търг за доставки на енергия на едро осигурява възможност на ограничен брой пазарни играчи да оперират своите мощности на почти пълен капацитет, което снижава разходите за единица генерирана енергия и поставя конкуриращите се производители (особено на възобновяема енергия) в неравностойно положение. Друг свързан с това обстоятелство пазарен провал, който често се проявява в условията на либерализираните енергийни пазари, е прекалената концентрация на доставките в големите градове за сметка на отдалечените селски райони, водеща до нередовно или несъществуващо електрозахранване, или до по-високи тарифи за оказващи се в положение на енергийна бедност потребители в провинцията. Ако обаче някои правителствени провали биха могли да се коригират посредством либерализация на пазара, пазарните провали могат да се коригират единствено чрез намесата на правителството – било то посредством финансова подкрепа за определени пазарни играчи, било то посредством законови разпоредби, било то чрез изисквания за ясни регулации или договори за ефективност на мениджмънта: сложните регулации невинаги са необходими за справяне с определени пазарни провали (СБВР, 2009).

Фактът, че енергията от алтернативните източници е често (поне засега) нерентабилна, е и проява на един много сериозен пазарен провал, който би трябвало да бъде коригиран чрез необходимите регулации от националните институции и (при възможност) от международните организации. В повечето случаи компаниите, генериращи енергия от изкопаеми горива, са в състояние да черпят от (ограничените количества) невъзобновяеми източници на енергия, при които цената на самото извличане на енергия е поне на този етап по-ниска, отколкото при възобновяемите източници. Това няма да бъде така в даден бъдещ момент, когато ограниченото предлагане вследствие изчерпване на ресурсите ще доведе до по-високи цени на изкопаемите горива в сравнение с възобновяемите източници на енергия. Междувременно обаче, производителите на енергия, които ползват петрол, природен газ или въглища, не плащат пълната социална цена, а само пазарната стойност за експлоатацията на тези горива.

Пазарът сам по себе си няма механизъм, с който да задължи добиващия енергия от петрол да заплати за щетите, нанесени върху околната среда, причинени от замърсяването на атмосферата изобщо или конкретно поради парниковия ефект на отделения въглероден диоксид и ролята му за глобалното затопляне. Липсва и механизъм, който да изиска компенсация от името на бъдещите поколения за тези щети, както и за щетите, произтичащи от нерационалното използване на ограничените ресурси на планетата – щом петролът изгори веднъж, той вече не може да се използва например за производството на пластмаси. Така получената изкуствено занижена цена на енергията от невъзобновяеми източници не позволява на алтернативните технологии да се наложат достатъчно бързо. Факт е, че всяка нова технология отнема време, докато – чрез икономии от мащаба и непрекъснато усъвършенстване при практическата ѝ употреба –

цената на предлаганите услуги или продукти може да намалее. За да се ускори този преход, е необходимо да се противодейства на този конкретен пазарен провал чрез редуцирано данъчно облагане на новите алтернативни технологии и посредством специални данъци върху енергопроизводството от изкопаеми горива, приходите от които да се използват за развитието на нови технологии за добив на чиста енергия. Наистина след 2013 г. пазарът на ЕС за въглерод ще задължи енергопроизводителите да купуват разрешителни за всеки тон въглеродни емисии при генерирането на енергия, което ще засили конкурентоспособността на производителите на възобновяема енергия. Все пак по-скорошното въвеждане на подобни инициативи на национално равнище определено би представлявало пример за добро управление за устойчиво развитие, тъй като възприемането на мерки, които поставят цена на въглерода, би могло да впрегне пазарните сили за постигането на благоприятни за околната среда цели.

Друг проблем на дерегулацията в електроенергийния сектор е създаденият в някои случаи законов вакуум, който дава възможност за измами от страна на частния сектор. Липсата на регулации може да доведе до повишена ефективност на бизнес транзакциите при наличие на пазарна конкуренция, но в определени случаи и резултатът може да бъде чувство за липса на контрол. За това свидетелства кризата в щата Калифорния от 2000 – 2001 г., която е следствие от дерегулацията на електроенергийния сектор от 1996 г., при която част от съоръженията за производство на енергия се продават на частни компании с очакването засилената конкуренция да доведе до по-ниски цени на генерираната енергия. Споразумение с компаниите за комунални услуги същевременно поставя таван на цените на дребно, на които те (както и други доставчици на енергия на дребно) могат да продават енергия на крайните потребители. Очакването цените на едро на генерираната енергия да са по-ниски от цените на дребно обаче не се оправдават, тъй като производителите на енергия изкуствено завишават цените посредством спиране на съоръженията за производство на енергия за „ремонт“, особено по време на пиково търсене (като например в горещите летни дни). В крайна сметка това довежда до фалит компаниите за комунални услуги и на няколко пъти предизвиква масови спираня на тока в различни региони на Калифорния.

Дори да се регулират подобни пазарни провали посредством тавани или унифицирани тарифи за цените на едро обаче, съществуват възможности за заобикаляне на регулациите посредством различни корупционни практики. Така например в Русия и Украйна вследствие на подобно ценово регулиране в националните електрически компании се оказва политически натиск за разпределяне на подадената енергия към едрите индустриални енергопотребители (когато търсенето е по-високо от предлагането) или за фаворизиране на определени енергопроизводители (когато предлагането е по-високо от търсенето) (СБВР, 2009). Това е подходяща илюстрация на факта, че в енергетиката съществуват и още по-сложни провали на *взаимодействието между правителствени и административни служители*, от една страна, и представители на частния сектор, от друга, което създава

възможност за различни корупционни практики. В действителност „средната“ и „голямата“ корупция се дефинират като (най-често) произхождащи от взаимодействието на публичния и частния сектор, при което дадена обществена позиция неправомерно се използва за лични изгоди. Това дава основание да се обърне специално внимание на необходимостта от антикорупционни политики и мерки в сектор „Енергетика“ (Световна банка, 2009; Гулати и Рао, 2007; Рут, 2002).

Тъй като съществува т.нар. частна корупция, или финансови измами и злоупотреби в частния сектор (както вече беше посочено във връзка с кризата в Калифорния) и поради факта, че „средната“ и „голямата“ корупция са най-често феномен на взаимодействието на публичния и частния сектор, логично е очакването, че сама по себе си приватизацията на енергийните дружества не представлява панацея за решаване на проблемите на сектора. Така например частичната приватизация на компаниите за разпределение на енергия, които са естествени монополи, представлява особено предизвикателство пред регулаторите, тъй като приватизираните сегменти на такава компания често влизат в корупционни отношения с частите, които остават публична собственост. Както отбелязва Рут, „ако събирането на търговските вземания се възложи на външен агент, тогава продавачът ще бъде в състояние да занижи събраните суми, а когато се приватизира електропроизводството, тогава продавачите могат да завишат данните над реално продадените количества“ (2002). Следователно при приватизация се налагат допълнителни регулации като въвеждането на стриктни счетоводни правила за дейности и изисквания за прозрачност на бюджета и на одита на приватизираните дружества. При раздробяването на отделните функции между множество приватизирани сегменти често се губи прозрачността на отчетността и за обикновените потребители е предизвикателство да търсят съответната отговорност при неспазване на условията за предоставяне на енергийни услуги.

Друг сериозен проблем в енергетиката е корупцията при обществените поръчки. Националните енергийни компании харчат значителни средства за оборудване за капиталови проекти, покупка на електроенергия, гориво за генериращите инсталации и възлагане на услуги на външни изпълнители. По принцип конкурентният търг е приет за най-добрия начин за осигуряване на прозрачност при обществените поръчки. Но дори при търговете съществуват множество корупционни практики, които се проявяват в „непоискани оферти, кредити за доставчиците и „извънредни“ обществени поръчки, при които конкуренцията между доставчиците е слаба или нулева, качеството – неясно, а уважавани фирми не са склонни да участват... в общите (а не подробните) спецификации и очевидно непрактични условия и срокове, [които] оставят възможност за договорки с кандидатите след търга и последващи подкупи“ (Рут, 2002).

Подобно на регулаторните договори или договорите за ефективност на мениджмънта, споменати по-горе, чиято цел е да повишат ефективността на управлението, т.нар. пактове за честност са сравнително несложна мярка, която без значителни разходи би могла

да спомогне за предотвратяване или намаляване на корупционните практики в сектор „Енергетика“. Тези пактове утвърждават общоприети права и задължения – напр. въздържането от подкупи – в рамките на договори между държавни предприятия и частни организации, които работят по изпълнение на съответен договор. За да бъдат максимално ефективни, подобни споразумения би трябвало да обхващат по възможност всички дейности, свързани с даден договор – „от предварителния подбор на участниците в търга, през самото му провеждане и подписването на договора, до реализирането му“ (Рут, 2002).

Разбира се, антикорупционните мерки не могат да се ограничат само върху пактове за честност между възложители и изпълнители: въздействието на енергийните проекти често се разпростира върху множество общности и природни обекти и се налага то да бъде внимателно преценявано. Залагането в съответните закони на изисквания за задължително провеждане на оценки на въздействието върху околната среда, както и на оценки за социалното въздействие на енергийните проекти е гарант за намаляване на корупцията в сектор „Енергетика“ и намаляване на риска от фаворизиране на определени тесни интереси за сметка на интересите на цели общности или общонационалните интереси за ефективно и устойчиво оползотворяване на природните и финансовите ресурси на страната. Както посочват Гулати и Рао, „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“ (2007).

Развитието на технологиите за алтернативна енергия, чието въздействие върху местните общности има потенциала да бъде много положително, трябва да се подкрепя и като част от стратегиите за намаляване на корупцията в сектор „Енергетика“, а не само като метод за справяне с провалите на пазара или увеличаване на източниците на енергийни доставки. Високоцентрализираното естество на традиционния енергийен сектор, предполагащо сложно административно устройство и необходимост от капиталови инвестиции с висок залог, е ключово препятствие за много антикорупционни мерки. Според Рут корупцията може драстично да се намали чрез децентрализацията на енергийната система, тъй като „една децентрализирана енергийна система може да се опре по-солидно върху местните източници на енергия, задоволяващи местните потребности – слънчеви батерии, инсталирани на покривите, или отоплително-генерационни системи за малките квартали или бизнес, вятърни мелници за местно генерирана електроенергия или местни устройства за превръщане на биомаса в енергия“ (2002). Децентрализацията на енергийната система – трансформирането ѝ в структура, аналогична на интернет –

може да предостави повече контрол на местните потребители, както и на малките и средните предприятия по отношение на доставките на енергия и следователно да ограничи възможностите за корупция чрез децентрализацията на процеса на вземане на политически и инвестиционни решения.

Не би могло да се предполага недобросъвестност във всеки случай на неадекватно планиране и изпълнение на енергийни проекти или на неефективно използване на средства от страна на енергийните дружества. Необходимо е да се повишава нивото на компетентност на служителите на енергийните компании, както и да се идентифицират слабостите в управлението. Доброто управление в енергийния сектор с цел постигането и поддържането на устойчиво равнище на развитие и жизнен стандарт в съвременните общества е сложна задача, която изисква информираност и сътрудничество на международните и регионалните междуправителствени организации, правителствата и националните администрации, гражданското общество и частния сектор. Надяваме се, че за това ще допринесе и настоящата христоматия.