

### 3. ЕНЕРГЕТИКАТА – ОТРАСЪЛ С ВИСОК КОРУПЦИОНЕН РИСК

#### 3.1. ИЗТОЧНИЦИ НА КОРУПЦИОНЕН РИСК

Енергетиката е сред най-важните структуроопределящи отрасли на националната икономика с водещ дял в добавената стойност в индустрията<sup>14</sup>. По данни на Министерството на икономиката и енергетиката<sup>15</sup> през 2005 г. производството на електроенергия е достигнало приблизително равнището от 1988 г., когато е било 45 000 GWh годишно. В момента то е около 44 000 GWh годишно. От това количество, като се вземат под внимание техническите и търговските загуби, хипотетично се продават около 27 000 GWh на стойност над 2 млрд. лв. без ДДС. Отделно от това стои добавената стойност в другите сектори на енергетиката като: производство и търговия с въглища и други твърди горива, на газ и топлинна енергия; добив на нефт и природен газ и управление на водните енергийни ресурси.

Поне половината от фирмите с най-големи продажби в страната са от енергийния сектор<sup>16</sup>. Класацията през последните години традиционно се оглавява от НЕК и Булгаргаз, а в първата десетка са също „Електроразпределение – Столично“, ТЕЦ „Марица-изток 2“ и др. Те обаче далеч не са на първите места по ефективност на вложенията. Печалбата на производителите и дистрибуторите на електроенергия намалява във времето, докато същевременно фирмите – изпълнителки на обществени поръчки, възлагани от най-големите енергийни предприятия, се определят като едни от най-печелившите в страната. Така например в класацията на БТПП за 2004 г. НЕК заема първо място по продажби, но има под 1 % печалба. С активи от 3,17 млрд. лв. НЕК се нарежда на 88-о място по възвръщаемост на вложенията. АЕЦ „Козлодуй“ е на четвърто място по стойност на брунтните продажби с близо 645 млн. лв., но все така назад по печалба. ТЕЦ „Марица-изток 2“ заема осмо място в класацията на БТПП с близо 305 млн. лв. приходи, но е на 59-о място по печалба. През 2005 г. финансовото състояние на големите производители е не по-добро: НЕК отчита счетоводна печалба от едва 66,8 млн. лв., АЕЦ е вече на загуба, а електроразпределителните предприятия са на минимални печалби.

На фона на свиващите се печалби на монополистите производители прави впечатление, че на трето място по ръст на продажбите за периода 2003 –

<sup>14</sup> Брунтната добавена стойност на страната по данни на НСИ за 2005 г. е малко над 36 млрд. лв., от които на индустрията се падат около 11 млрд. лв. (26, 1%). Вж. [www.nsi.bg/gdp/](http://www.nsi.bg/gdp/)

<sup>15</sup> Вж. <http://www.seerecon.org/infrastructure/sectors/energy/> и презентация на В. Анастасов „Прогнози за електроенергийното потребление“ пред кръглата маса „Енергетиката на България – накъде?“, проведена на 20.03.2006 г. от МИЕ и Световния енергиен съвет.

<sup>16</sup> Съгласно обявената от Българската търговско-промишлена палата класация „Топ 10 на фирмите“ по приходи от продажби за 2005 г.

2004 г. се нарежда фирмата „Риск инженеринг“, която за същото време е спечелила най-много обществени поръчки за ремонт на мощности в АЕЦ „Козлодуй“. Нещо повече, „Риск инженеринг“ е на първо място по възвръщаемост на инвестициите (печалба на 100 лв. активи) и на второ място по печалба. Интерес би представлявало едно сравнение с ръста на продажбите и рентабилността на фирмите – посредници на НЕК, в износа на електроенергия. Поради ограничаване на достъпа до информация за тях обаче то не може да бъде направено.

Големите обороти при водеща държавна намеса и липса на конкурентна среда излагат отрасъла на значителни корупционни рискове. Според признанието на тогавашното Министерство на енергетиката и енергийните ресурси (МЕЕР) от 2004 г. корупционният риск в тази сфера „остава висок“, което се дължи на:

- недостатъчната правно-нормативна регламентация на национално и вътрешноведомствено равнище на статута и функциите на специализираната структура в МЕЕР за противодействие на корупцията и за провеждане на мерки срещу нея;
- големите икономически интереси и значителните финансови ресурси в сферата на енергетиката;
- процеса на приватизация на електроразпределителните дружества;
- значителните по брой и стойност инвестиционни проекти;
- належащата необходимост от укрепване на капацитета на инспекторатите;
- необходимостта от въвеждане на система за обучение на кадрите, работещи срещу корупцията;
- необходимостта от разработване на политика за повишаване на заплащането като необходим фактор за намаляването на корупционния риск<sup>17</sup>.

Тези констатации обаче не доведоха до реални практически мерки. Нещо повече, съществуват редица признаци, че равнището на корупция в сектора на енергетиката расте. Един от тях е нарастващата част на износа на електроенергия, която се осъществява не от НЕК, а от частни фирми – посредници. Според бившия депутат г-н Ламбовски подкупите в енергетиката са от порядъка на 10 млн. лв. на месец. При това корупционният потенциал в сектора се експлоатира изключително интензивно и умело под прикритието на твърдения за защита на висши политически и национални интереси. Какви са причините и условията за това?

**Първо**, енергийният сектор страда от липса на конкуренция и неефективно държавно регулиране, **които позволяват да се правят свръхразходи за сметка на потребителите**. Те генерират значителен корупционен ресурс и възможности за разпределянето му в отклонение от логиката на пазара.

<sup>17</sup> „Енергетиката с голям заряд за пари под масата“, в. „Монитор“, 21.12.2004 г.

Дейността енергетика е силно регулирана. Законът за енергетиката определя широк кръг дейности, предмет на регулиране: производство, внос и износ, пренос, транзитен пренос, разпределение на електрическа и топлинна енергия, природен газ, нефт и нефтопродукти, търговия с електрическа и топлинна енергия и природен газ и използване на възобновяеми енергийни източници. Регулаторът ДКЕВР обаче не е защитен от натиск от страна на управляващите сектора в интерес на лични интереси. Това отчасти се дължи и на затворения характер на експертния кръг в енергетиката, както и на огромните материални интереси. Поради липса на възможности за предявяване на колективен (групов) иск гражданите са обезкуражени да търсят правата си срещу ДКЕВР, тъй като отделният личен интерес е твърде ограничен от гледна точка на индивидуалната му стойност, отнесена към разходите за неговата правна защита.

По закон ДКЕВР оказва контрол върху производителите и дистрибуторите на електроенергия, за да не се възползват те от монополното си положение на пазара във вреда на потребителите. Създава се впечатление обаче, че ценовият контрол е насочен предимно към електроразпределителните дружества. Но дистрибуцията е само крайното звено в една верига. Практически от дистрибутора се очаква да понесе защитата на крайния потребител, без да може в условията на монопол да влияе върху другите участници назад по веригата до производителя и вносителя на енергоизточници. Така регулаторният контрол по отношение на производителите на електроенергия остава силно ограничен. Те са под закрилата на своя принципал, а недоволството на потребителите лесно може да се пренасочва към доставчиците, които въпреки приватизацията в много случаи също оперират далеч под приемливите стандарти за обслужване. Законът обаче изисква цялостно одитиране на начина, по който производителите формират цените, по които продават на дистрибуторите (ЕРП). Формално това се прави. Бизнес плановете на дружествата производители се разглеждат от ДКЕВР и се утвърждават. В тях могат да се залагат свръхразходи, които няма кой да контролира поради липсата на капацитет на комисията – понякога и поради неумение да се изготвят бизнес плановете от самите дружества. Не се прави прецизен икономически анализ на начина на управление на дружествата, на практическата потребност от едни или други разходи и най-вече – на ефективността на провежданите инвестиционни политики, калкулирани в цени за единица мощност и съотнесени към средноевропейските пропорции и критерии за ефективност.

Прави впечатление, че под различни предлози от ръководството на НЕК и АЕЦ „Козлодуй“ постоянно се отправят предупреждения за предстоящо увеличение на цената на електроенергията. Например през миналата година от НЕК бяха направени прогнози, че като се спрат 3 и 4 блок на АЕЦ „Козлодуй“, цената на тока щяла да скочи с 30 %. Разчетите на тогавашния заместник-министър на енергетиката г-жа И. Диловска показаха очаквано нарастване на цените на тока с около 3 %. По-късно НЕК извади нови аргументи, че понеже цените на въглищата били нараствали, непременно от месец юли (2006 г.) цената на електроенергията трябва да порасне с 15 %. Ако се тръгне от реалния дял на въглищата в себестойността на произведената електроенергия, подобно повишаване на цената на тока отговаря на рязко повишаване на цената на въглищата от порядъка на 50-60 %, което бе далеч от истината. Подобна е и целта на зачестилите спекулации с разчетите за разходите за поддръжка на спрените реактори. Според заместник-

председателя на ДКЕВР г-н Игнат Томанов след спирането на последните малки реактори разходите по поддръжката им представляват 70 до 80 % от средствата, необходими в режим на работа. Годишните отчети на АЕЦ „Козлодуй“ за разходите на реакторите в режим на работа обаче показват друго. Около 30 % от тях са за ядрено гориво. В специализираните фондове се внасят 18 % от приходите от продажби. Около 23 % от разходите са за амортизация на оборудване. При спрени реактори тези разходи отпадат. Други 15 % разходи за персонал и 16 % разходи за експлоатация и поддръжка би трябвало да бъдат многократно намалени.

Подобен род спекулации имат за цел да аргументират искания за увеличение на цената на електроенергията. При липса на икономически и финансови основания за това много експерти смятат, че подобни искания отразяват корупционни интереси. В последна сметка се достигна до ситуация, при която цените на електроенергията в България за населението и бизнеса са по-високи, отколкото в редица европейски страни<sup>18</sup>.

**Второ, секторът е силно зависим от енергийните източници, доставяни при монополни условия от внос.** Местните лица, които се ползват с необходимото доверие сред доставчиците на енергоносители, практически доминират на местния пазар. За тях не е трудно да създадат впечатление за безалтернативност на участието си в осъществяваните икономически взаимодействия. Тъй като вносът на енергоизточници е функция на редица геополитически фактори, може да се твърди, че енергетиката е пазар с подчертано силно политическо влияние и поле на конфликти на различни стратегически интереси. Това се отразява по своеобразен начин на вътрешния енергиен пазар. Оформят се политико-икономически кръгове, обвързани с държави – производители на енергийни източници и техните доминиращи корпоративни структури. Успехът им се дължи на проникването с времето във висшите политически среди независимо от партийната принадлежност, от една страна, а от друга, на връзките им с външните доставчици на енергийни източници, които по правило са тясно свързани с висшите политически кръгове в своите страни. На това ниво се определя и влиянието на така структурираната бизнес среда в енергетиката върху енергийната сигурност в страната и региона. Така вносът на енергоизточници става сериозен източник на политическо влияние отвън. Освен това монополното положение на вносителите дава възможност за прилагане на цени, надвишаващи цените на световните пазари.

Показателен в това отношение е вносът на ядрено гориво за АЕЦ „Козлодуй“. Всяка година една трета от горивото в реакторите се подменя с ново. Пети и шести блок на централата се нуждаят от около 55 т свежо гориво всяка година. Единственият производител на ядрено гориво за тези реактори е Русия. Вносът на ядрено гориво също се извършва чрез посредници, като преди няколко години договорът е бил променен в ущърб на българската страна. В резултат на това централата купува руското ядрено гориво с близо 22 % по-скъпо, отколкото е цената му на международните пазари<sup>19</sup>. При това

<sup>18</sup> Вж. интервю на еврокомисаря по енергетиката Андрис Пиебалгс в македонския в. „Дневник“ от ноември 2005 г., в което той се чуди как хората в балканските страни успяват да си платят сметките за електроенергия, тъй като в много случаи цените за електроенергия и за газ са по-високи, отколкото в европейските страни.

<sup>19</sup> В. „Банкеръ“, бр. 23, 10 – 16 юни 2006 г.

е известно, че руското ядрено гориво е с далеч по-ниско качество в сравнение с качеството на западните производители. Това не попречи централата да подпише договор за доставка до 2020 г.

**Трето**, по аналогичен начин, но в обратен ред, стои въпросът с **износа на електроенергия**. Той отново се реализира през посредници, които се разглеждат от професионалната гилдия като незаобиколими.

### Каре 1. Износ на електроенергия

НЕК осъществява преноса, вноса и износа на електрическа енергия, като традиционният пазар за износ са страните от Балканския полуостров. През последните няколко години тя постепенно е предала тази своя най-печеливша дейност на частни търговци на електроенергия. През 2003 г. според годишния отчет на НЕК са изнесени 5,45 млрд. киловатчаса, като докладът не посочва каква част от износа е осъществена чрез посредници. Съгласно годишния отчет на НЕК за 2004 г. годишният износ е възлязъл на 5,9 млрд. киловатчаса, като 81,3 % от тях са изнесени чрез посредници. През 2005 г. са изнесени 7,6 млрд. киловатчаса (Годишен отчет на НЕК 2005), като докладът не посочва каква част от него е осъществена от посредниците. На заседание на Парламентарната комисия за борба с корупцията, проведено на 29 юни 2006 г., е разгледано писмо на НЕК, от което става ясно, че през 2005 г. 90 % от износа е осъществен чрез фирми посредници. Не се посочва кои са частните фирми, които продават електроенергия. НЕК обяснява присъствието на посредници с факта, че съседните електрокомпании проявявали стремеж да работят чрез такива, а освен това НЕК не можела да си позволи условия като разсрочени плащания за 60 дни и поради това не можела да печели търговете. От годишните отчети на НЕК може да се види, че тя получава приход средно по **3,1 евроцента на KWh** от износа. На 30 ноември 2006 г. агенция „Фокус“ цитира македонския вестник „Дневник“, който съобщава следното: „Компаниите, явили се на търга за внос на електричество, са предложили доставка само на половината количество ток, което е необходимо на Македония. Македонската електропреносна система оператор (МЕПСО) иска да закупи 0,862 млрд. киловатчаса, за да посрещне нуждите на държавата до края април 2007 г. Най-ниската цена на търга е била **5,6 евроцента на KWh за април, а за зимните месеци – 8,98 евроцента на KWh.**“ Очевидно разликата в цената е най-малко 0,5 евроцента на KWh, а може да достига **до над 6 евроцента** за зимните месеци. Даже при „най-песимистичния“ за посредниците сценарий разликата ще възлезе на около 35 млн. евро, или близо 70 млн. лв. Приход, от който НЕК се отказва (той е по-голям от обявената печалба за 2005 г.) и го предоставя на посредниците.

Трябва да се отбележи обаче, че преди няколко години НЕК осъществяваше практически самостоятелно износа на ток. Практиката на използване в широки размери на посредници е била въведена през последните няколко години. За първи път НЕК официално съобщава, че износът се осъществява главно чрез търговски посредници в своя годишен доклад за 2004 г., където се казва, че „количеството изнесена през 2004 г. електроенергия през търговци на електроенергия представлява 81,3 % от общия износ“. През 2005 г. вече около 90 % от износа става през посредници. Не съществуват икономически аргументи в оправдание на това, тъй като НЕК има практически монопол за изкупуване на електроенергията за износ, пълен монопол над мрежата с високо напрежение, с която електроенергията може да се доведе до съседните страни, към които е насочен почти изцяло износът.

По правило фирмите посредници в износа на електроенергия принадлежат към същия бизнес кръг, който контролира вноса на енергоизточници. Това става възможно чрез лансирането в общественото пространство на тезата за



експорта на ток като стратегически бизнес проект на България. Редица икономически анализи показват, че перспективите на този износ могат да не се окажат толкова добри, тъй като се изнася ток по стандарт, за който има все по-ограничено търсене.

Освен това размерът на печалбите на НЕК от износа са далеч под стойностите, които биха характеризирали износа като стратегически национален приоритет. През 2004 г. например износът е бил 17,2 % от произведената електроенергия, а е осигурил 18,2 % от приходите. Ако беше вярно твърдението, че НЕК печели много от износа на ток, износът трябваше да осигурява примерно 30-40 % от приходите<sup>20</sup>. От годишните доклади на НЕК за 2004 и 2005 г. се вижда, че средната експортна цена на kWh на НЕК е с по-малко от 0,1 цент над цената за вътрешния пазар въпреки далеч по-високата цена на международния пазар. Тази практика без никакво съмнение води до ощетяване на държавната компания, на държавния бюджет и на потребителите в полза на посредниците.

Необходимостта от посредници се аргументира по различни начини, но най-често чрез тяхната по-голяма в сравнение с НЕК гъвкавост и адаптивност към изискванията на пазара. Например твърди се, че посредниците можели да предложат на клиентите си разсрочено плащане за 60 дни след доставка на електроенергията, а НЕК не била в състояние да направи това. Но при наличие на договор за износ всяка търговска банка би била готова да кредитира НЕК. Подобно е и твърдението, че използването на посредници при износа е начин за либерализирането на пазара. Твърди се също, че „съседните компании проявявали стремеж да работят с посредници“<sup>21</sup>. Ясно е обаче, че ако НЕК беше частна фирма, не би отстъпила износа дори на един киловат-час на никой от своите конкуренти.

**Четвърто**, секторът се характеризира с **висок технически и екологичен риск и засяга националната сигурност**. Всичко това естествено подхранва аргументите за ограничаване на достъпа до информация и на дебатите по технологични теми. В много случаи е възможно безнаказано укриване на информация чрез нейното неоправдано класифициране. Това с особена сила се отнася до ядрената енергетика. В Закона за безопасно използване на ядрената енергия безопасността напълно разбираемо е поставена на първо място. Член 3, ал. 2 от него гласи, че „при използването на ядрената енергия и йонизиращите лъчения и при управлението на радиоактивните отпадъци и отработеното гориво ядрената безопасност и радиационната защита имат приоритет пред всички други аспекти на тази дейност“. Това отваря една сериозна врата за възлагане на обществени поръчки без състезателна процедура или дори без каквато и да е формална процедура. По този начин в името на безопасността безнаказано могат да се жертват всички останали аспекти на обществения

<sup>20</sup> Вж. Годишен доклад на НЕК за 2004 г.

<sup>21</sup> Вж. Протокол от заседанието на Парламентарната комисия за борба с корупцията, 29 юни 2006 г. Представител на НЕК аргументира необходимостта от посредници по следния начин: „Когато съседните държавни компании, за които ние сме изнесли около 10 %, а това са компаниите на Македония, Сърбия, Гърция, Косово и Хърватия, не желаят повече да купят, аз искам да попитам останалите 90 % произведени от нашите производствени мощности като паметници ли да стоят, или тяхното производство трябва да бъде пласирано някъде“?

интерес, включително ефективността на изразходваните обществени средства, публичността, прозрачността, конкуренцията и етикетът. Позоваването на безопасността се е превърнало в мантра на ядрената енергетика, която не подлежи на дискусия. Излиза, че цитираният законов текст се превръща в универсално основание за нарушаване или неспазване на други закони и на етичните правила.

Високата обществена и международна чувствителност към проблемите на ядрената безопасност се превръщат в основание за постоянно и често безконтролно нарастване на разходите на АЕЦ „Козлодуй“. Данните от годишните отчети на централата сочат, че през 2001 г. себестойността на нето киловатчас е била 3,4 стотинки. През 2002 г. (преди спирането на 1-2 блок) тя е нараснала с цели 15 %, с толкова е нараснала и през 2003 г. и е достигнала 4,4 стотинки. През този период не е имало увеличаване на цените на металите и на ядреното гориво, курсът на долара се е понижил значително, използването на мощностите на централата е нараснало, а персоналът е бил намален. Въпреки всички тези фактори в България цените на ядрената електроенергия растат. Единственото обяснение би могло да бъде инвестиции в безопасността, въпреки че за тях бяха насочени милиони помощи от ЕС. Сравнението с данните за финансовите резултати на атомните централи от същия тип в страните с пазарна икономика обаче по-скоро показва неефективност в производството на ядрена енергия. Експлоатационните разходи на АЕЦ в САЩ за 2004 г. са около 1,6 цента/нето киловатчас. Експлоатационните разходи на АЕЦ във Франция са още по-ниски. Привеждането към еднакви условия показва, че експлоатационните разходи на АЕЦ „Козлодуй“ са били с около 40 % по-високи, отколкото на атомните централи в САЩ. Подобни големи разлики много трудно биха могли да се обосновават с икономически аргументи, тъй като разходите за ядрено гориво, материали, резервни части и др. в ядрената енергетика са по международни цени и само малка част от тях са специфични.

**Енергийните експерти** в България не са много и трудно могат да бъдат наречени независими. Почти всички работят в сектора или го обслужват като консултанти. Необходимостта от адекватно експертно познание прави участието в обществения дебат на неправителствения сектор и широката общественост трудно, особено когато става въпрос за вземането на решения с особена важност и дългосрочни последици. На практика неправителствените организации и другите форми на самоорганизация на гражданското общество се допускат до обсъждане главно и само на две групи проблеми: опазването на околната среда и целесъобразността от затварянето на първите блокове в АЕЦ „Козлодуй“. За това способстват и все още слабо развитите механизми за закрила на потребителите и липсата на правни възможности за оспорване на важни за обществото решения. Експертното говорене и затвореността на системата затрудняват и контрола от страна на външни за нея институции и доказването на отговорност във формален съдебен процес. Всеки опит за доказване на каквито и да е нарушения неизбежно би се трансформирал в технически дебат за целесъобразността на едно или друго решение. За правораздавателните органи ще бъде практически невъзможно да намерят независими и обективни вещи лица, способни да го направят обосновано.

Казаното с особена сила важи за **експертите от ядрения сектор**. Те се ползват със сравнително високо обществено доверие. Дебатът около затварянето на III и IV блок на АЕЦ „Козлодуй“ и строителството на АЕЦ „Белене“ по същество беше отклонен от темата за икономическата целесъобразност и беше затворен в рамките на темата за абстрактния национален интерес. Бяха създадени реални предпоставки за експлоатиране на накърненото чувство на национална гордост и социална загриженост по отношение цената на електроенергията за крайните потребители. Водената на експертно равнище дискуссия за цената на електрическата енергия, произведена от АЕЦ, не се пренесе в медиите по достъпен за потребителя начин. Така обществото не чу аргументите, че ядрената енергия не е най-евтината, а може да се окаже и най-скъпата, тъй като в цената не се калкулират голяма част от разходите за извеждане от експлоатация на ядрените реактори и други ценообразуващи фактори, вкл. стойността във времето на привлечения финансов ресурс. Технически това е процес, който продължава десетилетия, по време на който в АЕЦ работи многоброен персонал, а ядрените отпадъци също не се съхраняват и обезвреждат безплатно. И общественото мнение, и повечето средства за масова информация не бяха впечатлени от изнесените данни, както и от липсата на обяснения за амортизационните отчисления, правени в АЕЦ, нито от непрекъснато увеличаващата се стойност на инвестициите в обект, който подлежи на затваряне, и от липсата на ясно обяснение каква точно е цената на електроенергията, произвеждана там<sup>22</sup>.

**Накрая важен е въпросът до каква степен приватизацията може да бъде решение на изложените дотук рискове.** Известно е, че тя не е в състояние сама по себе си да реши проблемите с ефективността при липса на пазарна конкуренция. В допълнение на това в България има голяма доза обществено недоверие по отношение на прозрачността ѝ. Какво обаче отличава корупционните практики в приватизацията на енергетиката от останалите сектори на икономиката? Благодарение на монополната структура на голяма част от пазара тук вече не става въпрос само за корупция в процеса на приватизация, а за възможност за корупционни практики в частния монопол в условията на неефективно държавно регулиране. Характерен за енергетиката се оказва големият относителен дял на кандидат-купувачи, които са с преобладаващо или изключително държавно участие (макар че някои от държавните компании са публични). На практика се създават условия схемите за източване на енергийните предприятия от български държавни служители да се заменят със схеми, които ще се прилагат от служители на чужди държави. Ако основните цели на приватизацията са стимулиране на пазарните отношения и повишаване на ефективността чрез ангажиране на частния сектор, този подход на законодателя трябва да се определи най-малкото като неадекватен на поставените цели. На фона на досегашната практика нововъведенията са свързани с участие на същите входно-изходни структури, но вече като посредници при внос и износ на суровини, респективно на електроенергия. Първата им във времето еманация е като консултанти в процеса на приватизация, а втората – вече като посредници във вноса и износа. Причината за тази адаптация е свързана с неотслабващото им влияние в ДКЕВР и МИЕ.

<sup>22</sup> Цената би трябвало да е сума от два компонента – за мощност и за производство. Тя би трябвало да съвпада с цената на изкупуване на енергията, което на практика не е така и това разминаване не получава задоволителни обяснения.



Косвен индикатор за качеството на купувачите са предложените цени за приватизираните обекти. В почти 15-годишната история на българската приватизация не се помнят други случаи цени за едни и същи пакети акции по едно и също време да варират в десетки пъти. Това би могло да означава, или че купувачите залагат на коренно различни стратегии за развитие на приватизираното дружество, водещи до разлики в офертите от порядъка на 1:30 и повече, или че нямат точна идея за управлението на частно дружество, или че са били неравнопоставени, като едни са разполагали с много повече информация от други. Проблемът е и в това, че Законът за приватизация и след-приватизационен контрол не допуска участие на български купувачи с преобладаващо държавно или общинско участие, но допуска без проблем купувачи с преобладаващо участие на чужди държави. Не е учудващо, че единствените подходящи обекти за приватизация, в които има възможност за привличане на чужди инвеститори, се оказаха няколкото по-големи електроразпределителни дружества. Естествено тяхното отношение към бизнеса и потребителите не може да се различава съществено от отношението на държавно притежавани дружества. Те се оказаха подходящи „виновници“ и за растящите цени на тока, и за появилия се напоследък в някои райони енергиен дефицит. Така те неволно стават удобно обяснение за свръхразходите в електроцентралите и преноса на ток за сметка на потребителите. Набралата сила приватизация продължава да преминава в противоборство между местния и чуждестранния капитал, при което чуждият интерес понякога се представлява от държавни компании (включително една публична), а от своя страна местният капитал не се ползва с обществено доверие. Изключение направиха само няколко електроразпределителни и топлофикационни дружества. От друга страна, след като НЕК и Булгаргаз от години са в забранителния списък за приватизация, все по-голям интерес предизвикват опитите да се приватизират отделни елементи в тяхната дейност като износа на електроенергия в случая на НЕК.

Във връзка с това в общественото пространство остро се поставя въпросът дали е целесъобразна приватизацията, ако води единствено до простата замяна на местните корупционни практики с чуждестранни, които излизат извън юрисдикцията на българската държава, а често и на Европейския съюз. Очевидно е, че това поставя в съвършено нов контекст и борбата с корупцията с международен елемент. Напълно възможно е управлението на българско предприятие да бъде свързано с корупционни схеми, които протичат изцяло зад граница, но засягат главно и единствено интересите на българските потребители. В най-простия случай става въпрос за обществени поръчки за доставки в местно предприятие, при които корупционните действия протичат изцяло в чужбина, т.е. при невъзможност на българските правозащитни органи да осъществят превенция или да реагират ретроактивно. Една от възможните илюстрации се отнася най-вече до поръчките за енергоносители от внос.

### 3.2. ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В ЕНЕРГЕТИКАТА

В енергетиката винаги са се правили огромни по обем инвестиции в сравнение с останалите сектори на икономиката независимо от икономическото състояние на страната. По данни от проучване на Българската браншова камара на енергетиците енергийните предприятия планират инвестиции в размер на 1178 млн. лв. през 2007 г., което е над 150 % ръст спрямо 2006 г. (Таблица 4).

**Таблица 4. Ръст на инвестициите в енергийния сектор за 2006 – 2007 (млн. лв.)**

	2006	2007
АЕЦ „Козлодуй“	82	100
НЕК	243	412
Енергопроизводство	197	357
Електроразпределение	200	280
Топлофикационни дружества	52	29
Общо	774	1178

Източник: Българска браншова камара на енергетиците.

Обществото невинаги получава достъп до информация за необходимостта и очаквания ефект от тези инвестиции. В някои случаи те са необходими и оправдани по вид, но не и по размер. В момента например тече процес на хармонизиране с нормите за защита на околната среда на Европейския съюз, който по най-скромни изчисления струва стотици милиони евро. Това налага в частност изграждането на системи за съроочистване във всички ТЕЦ, което като мярка се ползва с необходимото обществено одобрение. Винаги обаче съществува риск и най-подходящите мерки да създадат благоприятна почва за злоупотреби, при които стойността да надхвърля чувствително реално необходимите разходи. Стойността на инвестиционните проекти в енергетиката по правило е огромна. Средната им цена надвишава многократно останалите сектори на икономиката. Стойността на обикновената турбина например е равна поне на няколко новопостроени хотела по черноморското крайбрежие заедно със стойността на земята, оборудването и обзавеждането. В тези проекти е лесно да се прикрият плащания с корупционен характер, които най-често минават през вездесъщите консултанти. Стойността и характерът на проектите неизбежно изискват инженер консултант, който по силата на българското законодателство упражнява и редица делегирани от държавата контролни функции.

Естествено е при тези огромни инвестиции в сектора в класацията на най-големите възложители на обществени поръчки по ЗОП и НВМОП неизменно да фигурират поне три от дружествата в енергетиката. Според данните на Агенцията за обществени поръчки по критерия „Стойност на възложените

поръчки” за периода 2004 – 2006 г. това са НЕК ЕАД, мини „Марица-изток” ЕАД, Раднево; ТЕЦ „Марица-изток 2” и АЕЦ „Козлодуй” (Приложение 1). Видно е, че четирите дружества са възложили поръчки на обща стойност над 8,5 млрд. лв. за последните три години, което съставлява 77 % от общата стойност на поръчките на 10-те най-големи възложители за същото време. Като се има предвид, че по същите данни около 2/3 (66,5 %) от цялата стойност на обществените поръчки се възлагат от секторни възложители, може да се каже, че **дружествата в енергетиката са структуроопределящи за системата на възлагане на обществени поръчки и притежават подходящи механизми за обратно въздействие върху пазара на определени доставки, услуги и строителство**. Освен това трябва да се вземе предвид фактът, че наличните данни се отнасят само до поръчките, възлагани чрез процедури по ЗОП и НВМОП. Законът дава възможности за възлагане на обществени поръчки под определени долни граници и без провеждане на процедура.

**Таблица 5. Брой и стойност на обществените поръчки в енергетиката (1.10.2004 – 30.06.2006 г.) (лв.)**

Общо за периода 01.10.2004 – 30.06.2006	Брой обявени поръчки	Брой сключени договори	Стойност на сключените договори
Общо	2139	2239	9 078 854 031
Строителство	328	320	8 165 029 124
Доставки	1055	1112	520 043 553
Услуги	756	807	393 781 353

Източник: АОП.

Рискът за възлагане на **неизгодни обществени поръчки** в енергетиката е значително по-висок, отколкото в други сектори. Причините са в съществуващия монопол в електро-, топло- и газоразпределението; специалната пазарна и PR позиция, притежавана от ядрената енергетика; повишения технически риск и приоритета на ядрената безопасност пред всички останали експлоатационни, юридически и икономически аспекти (чл. 3, ал. 2 от ЗБИЯЕ); затворения и непрозрачен начин на определяне и одобряване на цените и като цяло – на регулиране на сектора; огромния мащаб на основните производители и др. В сектора няма практика ефектът от дадена поръчка или технически проект да се калкулира на базата на краен резултат. Прилагането на формални критерии в техническите спецификации – независимо дали е целенасочено или не, по правило води до неизгоден краен резултат. Инвестициите рядко се оценяват при вземане предвид на пълния набор от критерии за ефективност в енергетиката: стойността на единица изходна мощност за целия определен срок на работа на въвеждания обект плюс надеждността на оборудването (практически: пълния му жизнен цикъл). Така например при доставка на ядрено гориво цената се определя на метрични единици, а не на количество енергия, която те могат да отделят.

## Каре 2. Доставка на ядрено гориво за АЕЦ „Козлодуй“

АЕЦ „Козлодуй“ е провел обществена поръчка за доставка на ядрено гориво. Това е станало в условията на относително конкурентна среда и е имало възможност за постигане на изгодна цена. Договорът е бил сключен с руската фирма „Твел“, предложила гориво от най-ниската техническа категория на цена с 20 % над световната. Това е станало благодарение начина на формулиране на техническата спецификация за участие в процедурата. Цените на кандидатите са били калкулирани и съпоставени в съотношение със закупуваното количество носител на енергия, а не в съотношение с количеството енергия, която може да се произведе със закупуваното количество. *Източник: Вж. Стенограма – Протокол № 31 от 29.06.2006 г. на Комисията за борба с корупцията на НС и цитираните там източници*

За редица инвестиционни проекти в енергетиката бяха изказани експертни мнения, че цената на 1 MW инсталирана или реконструирана мощност надвишава значително цените в аналогични или даже по-развити от България страни. Ако обратната теза не бъде убедително обоснована и подкрепена с числа от официалните институции, това би било ясна индикация за размера на присвояваните обществени средства. В случая щетата за обществото е двойна: всички тези пари ще бъдат платени веднъж от данъкоплатците – чрез явни или дискретни форми на държавна субсидия, или чрез гаранция във формата на държавни ангажименти за подкрепа и задължения със съответните им разходи, а втори път – от всички потребители на електроенергия. Практиката за оценка на проектите на база цена/мощност/срок на действие/еко-ефекти и разходи не се възприема при вземането на важни за националната икономика решения. Още по-малко се насърчава конкуренцията между потенциални партньори, доставчици или изпълнители на проекти на тази база.

### 3.3. ФОРМИ НА ЗЛОУПОТРЕБИ

Могат да се дефинират няколко основни типа отклонения от етичните норми и икономическата целесъобразност в областта на обществените поръчки в енергетиката. Някои от тях могат да се класифицират и като незаконосъобразни, а други съответстват формално на буквата на закона, но водят до щети, чието компенсирание в крайна сметка става чрез разпределянето им между потребителите. Основните типове нарушения и отклонения при обществените поръчки в енергетиката са:

- откриване на нецелесъобразна (неотговаряща на обществените потребности) обществена поръчка с цел изразходване на средства или лично облагодетелстване;
- избор на процедура по договаряне при възможност за по-конкурентна процедура и/или на непрофесионален екип;
- целенасочено манипулиране на процедурата и документацията за участие в нея, включително ненужното ѝ усложняване или създаване на неустановеност;

**Каре 3. Доставка на оборудване за ТЕЦ „Марица-изток 2”**

През 1998 г. в ТЕЦ „Марица-изток 2” е обявена обществена поръчка за доставка и монтаж на турбина. Изборът е осъществен в НЕК ЕАД от комисия, определена от Съвета на директорите на НЕК, като изборът е валидиран с решение на Съвета на директорите на дружеството, тъй като по това време ТЕЦ „Марица-изток 2” е била клон на НЕК. Избран е изпълнител, който предлага експериментално оборудване без всички необходими гаранции. Вече закупената турбина не е могла да бъде въведена в действие няколко години след поръчката и монтажа. В резултат на това бездействие на дружеството са причинени щети в големи размери от непроизведена енергия. Изпълнителят не може да бъде принуден да покрие тези щети на договорно основание, защото това не е било предвидено. За него остава по-дългият и несигурен път за обезщетяване. Това е общото основание на чл. 45 от Закона за задълженията и договорите, при което ще му се наложи да доказва размера на претърпените вреди. Няма данни това да е направено, а междувременно изтича и погасителната давност за претендиране на тези вреди.  
*Източник: в. „Пари”, 27.10.2004.*

- целенасочено манипулиране на изискванията към кандидатите: неадекватни квалификационни критерии, изисквания за опит, сертифициране, технически изисквания;
- оказване на служебен или политически натиск – било за наемане на определени подизпълнители, било за насочване решенията на служителите на организацията възложител;
- упражняване на натиск върху изпълнителя чрез системата за разплащане;
- целенасочено създаване на неравенство или на предпоставки за неравенство между участниците, или за нелоялна конкуренция;
- злоупотреба с доверие и информация<sup>23</sup>.

Някои често срещани нарушения имат отношение към самото решение и обявяването за откриване на процедура<sup>24</sup>. Останалите са свързани със съзнателното допускане на грешки при откриването на процедурата, които да послужат като основание за прекратяването ѝ, в случай че най-добрата оферта

<sup>23</sup> Често в обществените поръчки възникват доверителни отношения, основани на защитена от закона информация. Прекомерното разширяване или ограничаване на изискванията по отношение на тази част от документацията може да доведе до злоупотреби с нея в ущърб на изпълнителя.

<sup>24</sup> Малка част от каталога: формулиране на обекта на процедурата по подвеждащ начин или по начин, който не отговаря напълно на естеството на поръчката; формулиране на необосновани или неопределени квалификационни критерии; формулиране на изискване за опит в дейност, в която той не е от съществено значение; изисквания за опит в мащаб, очевидно неадекватен на обема и характера на поръчката; изисквания за сертифициране по непопулярна сертификационна схема (допреди измененията на чл. 30-33 от ЗОП); необосновано завишаване на срока за валидност на предложенията при условия на интензивен пазар; необосновано строги технически изисквания, основани на каталог на определен производител или кандидат; необосновано високи и строги изисквания към квалификацията на персонала; регламентиране на необосновано сложна процедура за получаване на документацията; разяснения по съдържанието на документацията, когато отговорите очевидно не са по съществото на въпросите или са изпратени непосредствено преди изтичане на срока за представяне на офертите и са съществени за тяхното съдържание; необосновано сложен или неустановен ред за подаване на офертите и др. За част от тези практики има натрупана информация в неправителствения сектор.



изхожда от „непредпочитан“ кандидат. При подобни случаи се установява и липса на финансови средства преди приключването на обществената поръчка. Тези процедурни ходове могат да продължат, докато спечели фаворитът на възложителя.

#### Каре 4. Модернизацията на АЕЦ „Козлодуй“

През 1998 г. е сключен договор във връзка с модернизацията на V и VI блок на АЕЦ „Козлодуй“. Договорът е бил с първоначална цена 8 млн. щ. дол. (впоследствие е нараснала до 24 млн. щ. дол. към 2002 г., което насочва към проблема с ефективността на обществените поръчки и обосноваването на разходите) и е бил сключен с фирма, специално регистрирана за случая без търг. В добавка към това без търг ще се избират и подизпълнителите независимо от високата стойност на обекта и засиления обществен интерес. Това е напълно законно, тъй като в документацията за участие е пропуснато подобно изискване. Темата за разходите за модернизации на III и IV блок на АЕЦ „Козлодуй“ след сключване на договореността между българското правителство и ЕС за затварянето им беше обсъждана и в Комисията за борба с корупцията на Народното събрание. Според изнесените данни разходите след 2001 г. по двата блока възлизат вече на около 180 млн. дол., като ще продължат да бъдат правени чак до 2009 г. Този въпрос трудно би достигнал до българската общественост, ако не беше постъпило запитване от Европейската комисия по програмите за модернизации и програмата за управление на остатъчния ресурс до 2009 г. *Източник: Стенограма от заседанието на Комисията – Протокол № 31 от 29.06.2006 г., в. „Капитал“, бр. 45, 2006 г.*

Избягването на конкурентна (състезателна) процедура за възлагане на обществена поръчка има дълга история. Типичен пример при предишните версии на ЗОП е възлагането на услуги, квалифицирани като научноизследователска дейност. В последната му редакция това става много по-трудно. И все пак спецификата на енергийния сектор позволява подобно избягване. За това помагат: цитираният по-горе чл. 3, ал. 2 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия; технологичният монопол в редица доставки (например ядрено гориво или резервни части); режимът на износ на електроенергия и редица други фактори.

Предпочитанията към по-малко конкурентните процедури за възлагане на обществени поръчки в енергетиката се виждат от относително високия дял (около 40 % от всички процедури) на договарянето със и без обявление (Таблица 6).

**Каре 5. АЕЦ „Белене“**

Със свое решение от 29.04.2004 г. МС одобрява доклада на министъра на енергетиката и енергийните ресурси за изграждане на АЕЦ на площадката Белене и разпорежда съответните министри да проведат преговори със заявките инвестиционен интерес и с финансови институции за подписване на договори за изпълнение на проекта. Извън проблемите на целесъобразността на подобен проект, започнат без обществен дебат, прави впечатление избраната процедура. Не са получени разяснения защо най-голямата обществена поръчка на България на всички времена (7.82 млрд. лв.) ще бъде възложена чрез договаряне, а не чрез състезателна процедура. Така МОСВ одобрява изграждането в АЕЦ „Белене“ на 2000 MW мощност по леководна технология. Това дава достатъчна възможност за разширяване кръга на потенциалните участници. Същевременно обаче, НЕК обявява процедура само за руски реактори от типа ВВЕР, изключвайки западните леководни реактори. Това може да се разглежда като типичен случай на манипулиране на документацията за обществени поръчки, в частност – на техническите спецификации, в интерес на определен кандидат или кандидати. Преди всичко обаче това съществено ограничава конкуренцията.

Официалните институции отхвърлят тези аргументи, като посочват, че никъде в документацията не се говори за руски реактори и че доставените в миналото съоръжения на площадката Белене са производство на Шкода – Чехия. Обявен е търг за довършване на първи и за строеж на втори блок по леководна технология. Теоретично могат да участват най-малко четирима производители. Поръчката е открита в три варианта: предложение за цялата централа или разделено на ядрена и неядрена част и отделно за горивото. Факт е обаче, че в търга участваха само две фирми, които произвеждат само реактори ВВЕР. След избора на предопределения победител от НЕК бе заявено, че в интерес на безопасността и по икономически съображения е предпочетено не довършване на първи и втори блок, а построяване на изцяло нови блокове. Тези аргументи обаче бяха ясно посочени от независими експерти две години преди това и отчитането им би довело до обявяване на търг за всички видове леководни реактори, а не само за ВВЕР.

От таблицата се вижда, че 51,3 % от броя на всички процедури за възлагане на обществени поръчки, обявени в енергетиката, са процедури за договаряне (със или без обявление по ЗОП, включително ускорени, както и с покана по НВМОП). Ако се вземат предвид и договорите, сключени без процедура за обществена поръчка, се вижда че избягването на пазарната конкуренция е правило, а не изключение. Подобна теза се подкрепя и от използването на борсовата търговия от секторните възложители. Основен дял в обществените поръчки в отрасъл „Енергетика“ представляват доставките на енергоносители. Повечето от тях могат да се закупят на стоковите борси в страната и в чужбина. Създава се обаче впечатление, че този тип процедури старателно се избягват въпреки подробната им уредба в Правилника за прилагане на ЗОП и не могат да съществуват съмнения дали използването им е юридически възможно. По данни на Агенцията за обществени поръчки броят на обществените поръчки в енергетиката, проведени чрез борсови сделки за периода 1.10.2004 г. – 30.06.2006 г., е бил 16 от общо 2139, т.е. техният относителен дял е едва 0,7 %. Една от причините за това може би е ограниченият корупционен потенциал на борсовите сделки поради липсата на пряк контакт между купувач и доставчик в процеса на договаряне.

**Таблица 6. Обществени поръчки в енергетиката по видове процедури (октомври 2004 – юни 2006 г.)**

	2004	2005	2006	Общо	Дял (%)
Брой обществени поръчки, в т.ч.:	138	1220	781	2139	100
Открита процедура по ЗОП	48	268	151	467	21,8
Ограничена процедура по ЗОП	0	3	3	6	0,3
Ускорена ограничена процедура по ЗОП	0	0	0	0	0,0
<b>Договаряне с обявление по ЗОП</b>	<b>15</b>	<b>282</b>	<b>225</b>	<b>522</b>	<b>24,4</b>
Ускорена процедура на договаряне с обявление по ЗОП	3	12	2	17	0,8
<b>Договаряне без обявление по ЗОП</b>	<b>14</b>	<b>191</b>	<b>114</b>	<b>319</b>	<b>14,9</b>
Открит конкурс по НВМОП	43	269	175	487	22,8
Публичен търг по НВМОП	0	2	2	4	0,2
Договаряне с покана по НВМОП	15	155	70	240	11,2
Борсова сделка по НВМОП	0	13	3	16	0,7
Система за предварителен подбор и предварително обявление-покана	0	25	36	61	2,9
Състезателен диалог	0	0	0	0	0,0

Източник: АОП.

### 3.4. ЗЛОУПОТРЕБИ ПРИ КОНСУЛТАНТСКИТЕ И ПОСРЕДНИЧЕСКИТЕ УСЛУГИ В ЕНЕРГЕТИКАТА

В сектора съществува практика за възлагане на обществени поръчки, които не могат да се обосноват с някаква съществена техническа, икономическа или каквато и да е друга обществено оправдана потребност. Особено внимание по отношение на ефективността и изгодата заслужават консултантските услуги. Известно е, че те най-трудно се измерват количествено (а и качествено), поради което секторните възложители имат особен афинитет към тях. Причината е, че не се правят анализи на стойността на човешкия ресурс при подобни поръчки. Основните разходи в консултантската дейност са стойността на персонала и разходите по неговото обслужване (транспорт, офис разходи, комуникации, информационно обслужване, квартирни разходи). Всички материални разходи са лесно съпоставими при конкурентни предложения. Единствено разходите за труд могат да варират в твърде широки граници. Най-често те се калкулират на човекодни или часове работа. Проблемът в енергетиката е, че ако се направи подробен анализ, ще се установи или че трудът е неимоверно скъп на единица време, или че се работи много време с необичайно голямо количество персонал, или и двете. Ако изискванията към кандидатите и техническите спецификации се формулират прецизно, конкуренцията на оферти ще бъде предимно ценова и в крайна сметка консултантските услуги ще понижат драстично своята стойност, както е впрочем

на свободния пазар. В енергетиката обаче пазарът на консултантски услуги не може да се третира като свободен поради липса на сериозна конкуренция, причините за което са по-скоро субективни, отколкото обективни.

Не е непозната практиката на организиране и провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки с единствената цел да се осигурят приходи на изпълнителя. Съобразяването на дейността с европейските стандарти за защита на околната среда и със стандартите за безопасност са благодатна почва за корупционни практики, включително по отношение на доставки и строителство. Ето защо се смята, че корупционният потенциал в енергетиката е най-висок в сравнение с всички други сфери на публичния сектор. Проблемът е, че не съществува инстанция, която да определи коя поръчка, респективно доставка или услуга, е била необходима и коя – не. По отношение на големите поръчки тази функция би могла да упражнява ДКЕВР при прегледа на годишните бизнес планове на енергийните предприятия. Те трябва да бъдат задължени да представят публично своите планове за обществени поръчки за всяка календарна година със съответните обосновки и планирани разходи.

#### Каре 6. Процедура за ОВОС за АЕЦ „Белене“

Във връзка с проекта за изграждане на АЕЦ „Белене“ НЕК ЕАД е сключила два първоначални договора: за изготвяне на ОВОС и на технико-икономическо проучване с цел изготвяне на доклада, представен пред Постоянната комисия по енергетика на Народното събрание. Договорите са сключени с „Парсънс И енд Си Юрп Лтд“. Стойността им е определена на около 7,7 млн. щ. дол. В медиите е изнесена информация, че стойността на предходни проучвания с аналогично съдържание е била около 150 хил. щ. дол. При прекалкулиране на необходимото количество труд по общоприетите (в САЩ или Европа) ставки за външни експерти стойността на договорите се оценява на не повече от 1 млн. щ. дол. Едно от възможните обяснения за тази драстична разлика е, че изпълнителите са определени без провеждането на процедура по ЗОП. По ироничната бележка на един от експертите „не съществува закон, който да забрани на НЕК да харчи 50 пъти повече от необходимото от парите на българските потребители на електричество“<sup>25</sup>.

Представителите на енергетиката оправдават наличието на консултанти при разработване и изпълнение на големи проекти с това, че в повечето случаи имало изискване по кредитните споразумения по тях. От друга страна, имало изискване по Закона за устройство на територията за наличие на такива консултанти. С други думи, едва ли не енергетиците били задължени насила да оскъпяват големите проекти и въпреки претенциите си за високо професионално ниво те не били в състояние да развият своите проекти без външни консултанти.

Консултантският пазар в енергетиката е доминиран от няколко свързани фирми (Приложение 3). По същия начин стои въпросът и с износителя на електроенергия. Някои основни фирми присъстват като главни играчи и в двете сфери. Монополизирането на двата пазара не може да се осъществи без активната подкрепа на ръководството на отрасъла и на водещите енергийни предприятия, което от своя страна създава корупционни практики.

<sup>25</sup> Брунвасер, М., Дългият път към Белене, или защо за кокошка няма прошка, милион няма закон, <http://mediapool.bg/site/project/files/belene.shtml>.

Проблемът в случая е, че изкривяването на процедурите за обществени поръчки и тяхното заобикаляне водят до ограничаване на конкуренцията.

#### **Каре 7. Процедура за избор на консултант за ТЕЦ „Марица-изток 2”**

В ТЕЦ „Марица-изток 2” е обявена процедура за обществени поръчки за избор на консултант по ЗУТ за вече започнал инвестиционен проект – рехабилитация на блокове 1-6 и изграждане на сярочистващи инсталации на блокове 1-4. Оферти са подали трима кандидати. Най-изгодната оферта е на стойност около 9 млн. евро, подадена от американския участник „С & Л Енджиниърс Лимитид” ООД в консорциум с „Енергопроект” АД, София, които в момента нямат текущи договори в сектора. След отварянето на офертите процедурата е прекратена от възложителя с мотив за липса на средства. Прекратяването е обжалвано от отстранен участник – „Парсънс Е и С” ООД. Решението на възложителя е отменено от Старозагорския окръжен съд, впоследствие отмяната е потвърдена и от Върховния административен съд. Няколко месеца по-късно, но вече през следващата календарна година е обявена нова процедура с незначително модифициран предмет, аналогичен по своята същност на първия. Оферта е подал само един кандидат – неспечелилият първата процедура „Парсънс Е и С” ООД, притежаващ значителен дял от пазара на такива услуги. Офертата му е на стойност около 18 млн. евро, която превишава двойно офертата на отстранения при първата процедура участник. Този път не е имало затруднения в осигуряването на средства, макар и в много по-голям размер. Единственият кандидат „Парсънс Е и С” ООД е обявен за победител и с него е бил сключен договор на офериранията стойност. *Източник: Агм. г. № 298/2004 г., решение № 298/21.01.2004 г. на Старозагорски окръжен съд и материалите по агм. г. 4245/2005 г. и решение № 9115/19.10.2005 г. ВАС IV-о отг.*

Обичайната констатация на държавните институции по отношение монополизирането на пазара за консултантски и посреднически услуги е, че няма фирми в доминиращо положение. За целта се прави позоваване на пазарни дялове в проценти към общия оборот или общия брой поръчки за даден възложител. При това обаче се пропуска обстоятелството на свързаност между част от фирмите – изпълнители на обществени поръчки, както и между тях и техните подизпълнители. Нерядко схемите на обвързаност пораждат и конфликти на интереси, въпреки че се проявяват в различни обществени поръчки. Причината е, че една и съща фирма може да се яви в различни роли на изпълнител по различни обществени поръчки, но в рамките на един и същ инвестиционен проект или с един и същ възложител. Понякога за същите цели държавната администрация – принципал, и възложителите в сектора лансират и аргументи в противоположна посока от гледна точка на фактологията. Те посочват, че кръгът от експерти и консултантски фирми е много тесен и това по естествен път ограничава възможностите им за избор. Това обаче поставя въпроса защо някои консултантски фирми печелят обществени поръчки в други страни, но не могат да получат поръчки в България. И обратно – защо най-успешите в България нямат такъв успех извън страната?



### 3.5. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В ЕНЕРГЕТИКАТА

Важна предпоставка за ограничаването на корупционните практики в енергетиката е наличието на цялостна енергийна стратегия на страната, оптимизиране на тази основа на енергийния ѝ баланс, изготвянето на списък на стратегическите обекти от национално значение в енергетиката и необходимостта от нови мощности. Това изисква истински обществен дебат, тъй като става въпрос за изразходване на милиарди левове на данъкоплатците и потребителите (включително с държавни гаранции) през следващите 10-15 години.

Представителите на държавата трябва да бъдат подложени на системен обществен натиск да упражняват пълноценно правата си на принципал в дружествата – производители на електро- и топлоенергия. Това включва всеобхватен мониторинг и контрол, включително и предявяването по съдебен ред на искиове за обезщетения от името на държавата като акционер срещу управителните органи на собствените ѝ дружества за нанесените от тях щети. Подобна възможност съществува по *Търговския закон*, но няма данни да е била използвана нито веднъж. За целта е необходимо да бъдат въведени задължения за принципалите, скрепени със съответни санкции за неизпълнение. Това може да стане с *Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала*<sup>26</sup>. В момента там (чл. 11, т. 12) е предвидена само възможност за предявяване на искиове от дружеството срещу управителя или контролъора като прерогатив на едноличния собственик на капитала, но не и задължение. ДКЕВР трябва да бъде приведена в състояние да упражнява реален контрол върху бизнес плановете на производителите на електроенергия. Комисията все още не демонстрира капацитет за убедителен икономически анализ, което позволява прокарването на необосновано или недостатъчно обосновано повишаване на цени. База за допускане на ценови промени може и трябва да стане ефективността, т.е. крайният ефект в съотношението пари/мощност/екологичен ефект.

Необходимо е да се предизвика сериозен експертен дебат по ефективността на енергийните производствени възможности. Това налага да се анализира цената на единица инсталирана мощност, към нея да се калкулират и добавят разходите за обслужване на финансовите схеми и за изграждане на необходимата инфраструктура<sup>27</sup> и едва тогава тя да се съпостави с подобни проекти в чужбина, за да се установят ефективността и обществената полза от съответния проект.

<sup>26</sup> Приет с ПМС № 112 от 23.05.2003 г., обн., ДВ, бр. 51 от 3.06.2003 г., актуална редакция в сила от 16.02.2007 г. В Правилника се споменава за юридическа отговорност на две места: предвиждане на клаузи за отговорност на управителя или ликвидатора в договорите им за възлагане на управление и освобождаване от отговорност като основание за освобождаване на внесената гаранция за добро управление.

<sup>27</sup> Известно е например, че цената на далекопроводите, които следва да се изградят в АЕЦ „Белене“, не е включена в разчетите, а тя е средно около 1 млн. щатски долара на км. И без тези финансови и инфраструктурни разходи цената на kW инсталирана мощност в Белене засега възлиза на около 2000 евро, докато в Русия и страните, ползващи аналогична технология, досега е била 1500 евро.

Въвеждането на система за обществен мониторинг на обществените поръчки в енергетиката е повече от наложително. За целта трябва да се разработи модел и да се предложи на правителството. Това може да стане чрез неправителствения сектор, включително чрез Организацията за защита на потребителите. От една страна, системата би засилила доверието на потребителите в енергийната политика, а от друга, би ограничила до минимум нанасянето на щети в сектора чрез свръхскъпи или обществено непотребни поръчки. За целта е необходимо да се разработи система от индикатори за корупционния риск при възлагането и изпълнението на обществени поръчки въобще и в частност в енергетиката и въз основа на това да се внедри система за постоянен обществен мониторинг върху изразходването на средства в енергетиката. Въз основа на анализа на досегашните практики в обществените поръчки и в енергетиката като начало подобни индикатори могат да бъдат:

- необосновано нарастване на разходите на дружествата – производители на енергия, и на електроразпределителните дружества за даден период. Допълнителен индикатор в ядрената енергетика би бил наличието на значително по-високи експлоатационните разходи в сравнение с централите от същия тип в страни с пазарна енергетика;
- необосновано намаляване на печалбата на тези дружества в даден период при паралелно необяснимо повишаване на рентабилността на съпътстващи дейности, извършвани на базата на аутсорсинг или на други договорни партньори на тези дружества;
- незабавна смяна на управителните органи след проведени избори без прозрачна и ясна мотивировка (като индикатор за овладяване на високоресурсни икономически единици);
- многократно последователно провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки с един и същ предмет;
- необосновано прекратяване на процедури за възлагане на обществени поръчки;
- използване на едни и същи консултанти в различни роли и степен на доминиране на пазара на консултантски услуги;
- системно избягване на борсовите сделки при типични хипотези на закупуване на борсови стоки;
- хипотези за свързаност на фирми, една от които е консултант в инвестиционен проект, друга – купувач или консултант в приватизационна процедура, трета – договорен партньор на дружество – производител или дистрибутор на енергия на едро или дребно.