

II. ЕНЕРГИЙНИЯТ СЕКТОР – СЕКТОР С ВИСОК КОРУПЦИОНЕН РИСК⁹

2.1. ИЗТОЧНИЦИ НА КОРУПЦИОНЕН РИСК

Енергийният сектор е сред най-важните отрасли в националната икономика, с най-голям дял в индустриалната добавена стойност¹⁰. Производството на електрическа енергия през 2007 г. е било 43,297 ГВч годишно¹¹. Като се вземат предвид техническите и търговските загуби, около 27 000 ГВч от това количество хипотетично са продадени на стойност, превишаваща нетно 2 млрд. лв. без ДДС. Освен това има добавена стойност в други енергийни подсектори, каквито са производството и търговията на въглища и други твърди горива, газ и отопление, добивът на нефт и природен газ и управлението на водни енергийни ресурси. Следователно, за да се защити общественият интерес и да се предотврати злоупотребата с големи обществени средства, от особено значение е да се гарантира, че секторът се управлява отговорно и според най-добрата практика.

Традиционно голям дял от компаниите с най-големи продажби в България оперират в енергийния сектор. За 2008 г. 17 компании в енергийния сектор с изключение на занимаващите се с рафиниране и търговия на нефт попадат в класацията на 100-те компании, подредени според техните приходи. За 2008 г. 17 компании в енергийния сектор, като се изключат компаниите в рафинирането и търговията на нефт, попадат в топ 100 на компаниите, класирани според прихода им. Въпреки това добре представилите се в продажбите не заемат водещи позиции по отношение на ефективност на инвестициите. Печалбата на производителите и дистрибуторите на електрическа енергия намалява във времето, докато същевременно фирмите – изпълнители на обществени поръчки, предоставени от големите енергийни компании, се считат за един от най-доходните видове бизнес в страната.

Нарастването в цените на газа и енергията подпомага продажбите и частично облекчава проблема. Въпреки това по-внимателен поглед върху разходите и провизиите в официалните финансови отчети показва липсата на ефективност и прозрачност. Печалбата остава ниска в сравнение както с други сектори, така и с печалбата на подобни компании в чужбина. Раздел 4 разглежда подробно управлението на държавни компании и тяхното финансово състояние. Въпреки че НЕК се нарежда в челната тройка по продажби в страната, пада до номер 16 по печалби, „Марица-изток“, „Топлофикация“ и „Булгаргаз“ са в същата група на лошо представилите се.

⁹ *Корупцията при обществени поръчки: рискове и противодействие*, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

¹⁰ Брутна добавена стойност на страната според доклад на НСИ е малко над 36 млрд. лв. през 2005 г., от които приносят на индустрията е около 11 млрд. лв. (26,1 %). Виж www.nsi.bg/gdp/

¹¹ Евростат, 2009.

Таблица 8. Класация на енергийните компании в топ 100 на компаниите (пореждени по продажби)

Пореждане по продажби		Компания	Продажби		Печалба (Загуба)		Пореждане по печалби (възходящ ред)
2008	2007		2007	2008	2007	2008	
14	17	АЕЦ „Козлодуй“ (част от БЕХ)	634 157	835 564	3 459	70 110	7
34	30	ЧЕЗ Разпределение – България	359 900	389 600	54 900	56 600	12
22	24	ТЕЦ „Марица-изток 2“ (част от БЕХ)	428 445	534 801	22 182	48 148	15
3	3	Национална електрическа компания (част от БЕХ)	2 494 589	2 975 656	41 479	46 837	16
35	35	ЕВН България Електроразпределение	321 996	375 632	28 623	33 351	21
75	66	Брикел	176 800	184 487	23 699	25 341	27
41	43	ЕНЕЛ „Марица-изток 3“	271 466	314 504	31 859	20 030	30
92	*	Булгартрансгаз (част от БЕХ)	150 363	148 418	42 733	15 618	36
10	9	ЧЕЗ Електро България	910 500	1 076 800	14 200	14 400	38
9	15	Овергаз ИНК	667 647	1 098 224	20 248	11 147	47
28	*	Електроенергиен системен оператор (част от БЕХ)	357 433	453 070	9 433	6 567	57
17	22	ЕВН България Електроснабдяване	512 049	642 943	73	6 118	58
29	29	Мини „Марица-изток“ (част от БЕХ)	360 565	421 360	8 018	1 648	69
98	*	Енергийна финансова група	50 073	139 502	561	889	73
83	67	ТЕЦ „Бобов дол“	174 423	173 211	5 077	-1 495	80
32	28	Топлофикация София	365 635	394 188	-15 004	-58 325	91
6	*	Булгаргаз (част от БЕХ)	1 113 088	1 433 104	86 989	-90 543	92

Източник: В. „Капитал“.

ТАБЛИЦА 9. ПОДРЕЖДАНЕ В РАМКИТЕ НА ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР
(ПО ПРОДАЖБИ)

Подреждане		Компания	Продажби (хил. лв.)			Печалба/загуба (хил. лв.)			Рентабилност, %	
2008	2007		2006	2007	2008	Изменение %	2006	2007		2008
1	1	Национална електрическа компания	2 226 888	2 494 589	2 975 656	19,28	32 163	41 479	46 837	1,57
2	*	Булгаргаз	1 203 773	1 113 088	1 433 104	28,75	114 557	86 989	-90 543	-6,32
3	3	Овергаз ИНК	437 895	667 647	1 098 224	64,49	20 371	20 248	11 147	1,02
4	2	ЧЕЗ Електро България	70	910 500	1 076 800	18,26	2	14 200	14 400	1,34
5	4	АЕЦ „Козлодуй“	739 724	634 157	835 564	31,76	4 712	3 459	70 110	8,39
6	5	ЕВН България Електроснабдяване	266 000	512 049	642 943	25,56	21 000	73	6 118	0,95
7	6	ТЕЦ „Марица-изток 2“	361 685	428 445	534 801	24,82	8 473	22 182	48 148	9,00
8	*	Електроенергиен системен оператор	-	357 433	453 070	26,76	-	9 433	6 567	1,45
9	7	Топлофикация София	340 834	365 635	394 188	7,81	-5 582	-15 004	-58 325	-14,80
10	8	ЧЕЗ Разпределение България	843 797	359 900	389 600	8,25	67 451	54 900	56 600	14,53
11	9	ЕВН България Електроразпределение	177 600	321 996	375 632	16,66	6 200	28 623	33 351	8,88
12	11	ЕНЕЛ „Марица-изток 3“	242 030	271 466	314 504	15,85	80 243	31 859	20 030	6,37
13	12	Брикел	160 349	176 800	184 487	4,35	11 864	23 699	25 341	13,74
14	13	ТЕЦ „Бобов дол“	150 148	174 423	173 211	-0,69	4 226	5 077	-1 495	-0,86
15	*	Булгартрансгаз	-	150 363	148 418	-1,29	-	42 733	15 618	10,52
		Средно за топ 15	550 061	595 899	735 347	23,40	28 129	24 663	13 594	1,85

Източник: Вестник „Капитал“.

В условията на свиващи се печалби на монополните производители през периода 2003 – 2004 г. Риск Инженеринг е компанията, заемаща трето място по продажби и същевременно ѝ е предоставен договорът за най-голямата обществена поръчка за ремонтна дейност на съоръженията на АЕЦ „Козлодуй“. Нещо повече, Риск Инженеринг се нарежда на първо място по отношение на възвръщаемост на инвестициите и на второ по печалба. Би било интересно да се сравнят растежът на продажбите и рентабилността на фирмите – посредници на НЕК, в износа на електричество. Това обаче не може да се направи поради ограничения достъп до информация.

Големите обороти при водеща намеса на правителството и липсата на конкурентна среда поставят сектора пред големи корупционни рискове. През 2004 г. тогавашното Министерство на енергетиката и енергийните ресурси (МЕЕР) признава, че корупционният риск „остава висок“ в сектора, което се дължи на:

- недостатъчната правно-нормативна регламентация на национално и вътрешноеведомствено 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 риск¹².

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. 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. 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

¹² Енергетиката с голям заряд за пари под масата, в. „Монитор“, 21.12.2004 г.

и природен газ и използване на възобновяеми енергийни източници. Регулаторът – Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), обаче не е защитен от натиск от 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 липсата 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 планове от самите дружества. Не се прави прецизен икономически анализ на начина на управление на дружествата, на практическата необходимост 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 2005 г. от НЕК бяха направени прогнози, че като се спрат III и IV блок на АЕЦ „Козлодуй“, цената на тока щяла да скочи с 30 %. По-късно НЕК извади нови аргументи, че понеже цените на въглищата били нараствали, непременно от месец юли 2006 г. цената на електроенергията трябвало да порасне с 15 %. Ако се изходи 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. 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. Въпреки това е необходима повече обществена информация за икономическите и финансовите основания зад промените на цените, така че да се вземат предвид интересите както на потребителите, така и на производителите.

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 – производителки 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 равнище 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 пазари¹³. При това 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.

¹³ В. „Банкеръ“, бр. 23, 10 – 16 юни 2006 г.

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. 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 КВч от износа. „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 КВч за април, а за зимните месеци – 8,98 евроцента на КВч.” Очевидно разликата в цената е най-малко 0,5 евроцента на КВч, 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.

Източник: Корупцията при обществени поръчки: рискове и противодействие, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

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.

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. този процент достига около 90 %. 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, както беше представено в Раздел 1, показват, че перспективите на този износ могат да не се окажат толкова добри, тъй като износът реагира на все по-ограниченото 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 износьт е бил 17,2 % от произведената електроенергия, а е осигурил 18,2 % от приходите¹⁴. Ако беше вярно твърдението, че НЕК печели много от износа на ток, той трябваше да осигурява примерно 30-40 % от приходите. От годишните доклади на НЕК за 2004 и 2005 г. се вижда, че средната експортна цена на КВч 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 „компаниите в съседните страни проявявали стремеж да работят с посредници”¹⁵. Ясно е обаче, че ако НЕК беше частна фирма, не би отстъпила износа дори на един киловатчас 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 интерес, включително ефективността на изразходваните обществени средства, публичността, прозрачността, конкуренцията и етикетът. Позоваването на безопасността се е превърнало в мантра на ядрената енерге-

¹⁴ Вж. Годишен доклад на НЕК за 2004 г.

¹⁵ 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 нанякъде?”

тика, 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 КВтч 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 КВтч. 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 обосноват 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 допринасят и все още слабо развитите механизми за закрила на потребителите, както 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. 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, включително стойността във времето на привлечения финансов ресурс. Технически това е процес, продължаващ 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 там¹⁶.

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. Участват 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

¹⁶ 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.

като посредници във вноса и износа. Причината за тази адаптация е свързана с неотслабващото им влияние в ДКЕВР и Министерството на икономиката, енергетиката и туризма.

Косвен индикатор за качеството на купувачите са предложените цени за приватизираните обекти. В историята 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 следприватизационен 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 свършено 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.

2.2. 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 са планирали инвестиции в размер на 1178 млн. лв. през 2007 г., което е над 150 % ръст спрямо 2006 г.

ТАБЛИЦА 10. РЪСТ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ В ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР 2006 – 2007 г. (МЛН. ЛВ.)

	2006	2007
АЕЦ „Козлодуй“	82	100
НЕК	243	412
Енергопроизводство	197	357
Електроразпределение	200	280
Топлофикационни дружества	52	29
Общо	774	1 178

Източник: Българска браншова камара на енергетиците.

В някои случаи подобни инвестиции 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 съроочиване 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. 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 Закона за обществените поръчки (ЗОП) и Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (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“. Четирите дружества са възложили поръчки на обща стойност над 8,5 млрд. лв. за периода 2004 – 2006 г., което съставлява 77 % от общата стойност на поръчките на 10-те най-големи възложители за същото време. През 2009 г. делът на обществените поръчки, отнасящ се към енергетиката, все още е значителен. Не разполагаме с данни за стойността на договорите, но като брой енергийният сектор определено е сред лидерите с 25 %.

Като се има предвид, че отново по данни за 2004 – 2006 г. 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 11. Брой и стойност на обществените поръчки в енергетиката (1 октомври 2004 г. – 30 юни 2006 г.) (лв.)

Общо за периода 01.10.2004 – 30.06.2006 г.	Брой обявени поръчки	Брой сключени договори	Стойност на сключените договори
Общо	2 139	2 239	9 078 854 031
Строителство	328	320	8 165 029 124
Доставки	1 055	1 112	520 043 553
Услуги	756	807	393 781 353

Източник: Агенция за обществени поръчки.

По-задълбочен поглед върху данните от Националната агенция за обществени поръчки (АОП) показва, че броят на договорите за обществена поръчка в енергетиката нараства с по-висок темп от общия брой. Това заедно с традиционно големия размер на договорите за обществена поръчка в енергетиката означава, че нараства дялът на държавните средства, предоставени на енергетиката, които се източват чрез схемата на обществените поръчки. Достъпът до по-подробни данни би помогнал за потвърждаването на този извод и за извършването на точни изчисления.

Таблица 12. Темп на нарастване в обществените поръчки

	2008	2007
Общо	5 213	4 176
Енергетика	1 212	935
Обща промяна на годишна база		25 %
Промяна на годишна база енергетика		30 %

Източник: Агенция за обществени поръчки.

ТАБЛИЦА 13. ДЯЛ НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА В ЕНЕРГЕТИКАТА*

2009	
Възложител	Брой договори
Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ) – София	215
Столична община	214
Болница „Лозенец“ – София	196
Министерство на държавната администрация и административната реформа (МДААР)	176
ТЕЦ „Марица-изток“ 2 ЕАД	175
Министерство на здравеопазването (МЗ)	171
„ЕВН България Електроразпределение“ АД – Пловдив (Старо наименование: Електроразпределение Пловдив АД)	138
„АЕЦ Козлодуй“ ЕАД	134
Министерство на отбраната (МО)	111
Университетска национална специализирана болница за активно лечение (УНСБАЛ) „Света Екатерина“ ЕАД	108
Национална агенция за приходите (НАП)	105
Военномедицинска академия (ВМА)	100
Община Бургас	98
Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ)	92
„Електроенергиен системен оператор“ (ЕСО) ЕАД	89
Мини „Марица-изток“ ЕАД – Раднево	88
Държавно ловно стопанство (ДЛС) „Витиня“ – Ботевград – Старо наименование: Държавна дивечовъдна станция (ДДС) „Витиня“ – Ботевград	85
Енел „Марица-изток 3“ АД (Старо наименование: Енергийна компания (ЕК) „Марица-изток 3“ АД)	82
Община Варна	82
Специализирана болница за активно лечение на сърдечно-съдови заболявания (СБАЛССЗ) ЕАД – София	80
Община Плевен	75
Университетска многопрофилна болница за активно лечение и спешна медицина (УМБАЛСМ) „Н. И. Пирогов“ ЕАД – София	71
Българска национална телевизия (БНТ)	64
Многопрофилна болница за активно лечение (МБАЛ) – Стара Загора ЕАД	62
Университет за национално и световно стопанство (УНСС)	61
Общо	2 872
Енергетика	706
Дял на енергетиката (%)	25 %

* Данните са към 13 август 2009 г.

Източник: Национална агенция за обществени поръчки.

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 Закона за безопасно използване на ядрената енергия); 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 в метрични единици, а не в 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 закупваното количество носител на енергия, а не в съотношение с количеството енергия, която може да се произведе със закупваното количество.

Източник: Стенограма – Протокол No 31 от 29.06.2006 г. на Комисията за борба с корупцията на НС и цитираните там източници.

За редица инвестиционни проекти в енергетиката цената на 1 МВ инсталирана или реконструирана мощност надвишава значително цените в аналогични или даже по-развити 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 данькоплатците – 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/екооефекти 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.

2.3. 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;
- 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 заплащане;
- целенасочено създаване на неравенство или на предпоставки за неравенство между участниците, или за нелоялна конкуренция;
- злоупотреба с доверие и информация.

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. 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. Утвърден е с решение на принципала. 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 произведена 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 октомври 2004 г.

Някои често срещани нарушения имат отношение към самото решение и обявяването за откриване на процедура¹⁷. 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 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 обосноваността на разходите) и е бил сключен с фирма, специално регистрирана за случая без търг. В добавка към това без търг 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 на блок 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 по план 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 No 31 от 29.06.2006 г.; В. „Капитал“, бр. 45 от 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.

¹⁷ 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.

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 14. ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В ЕНЕРГЕТИКАТА ПО ВИДОВЕ ПРОЦЕДУРИ (ОКТОМВРИ 2004 – юни 2006 г.)

	2004	2005	2006	Общо	Дял (%)
Брой обществени поръчки, в т.ч.:	138	1 220	781	2 139	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
Договаряне с обявление по ЗОП	15	282	225	522	24,4
Ускорена процедура на договаряне с обявление по ЗОП	3	12	2	17	0,8
Договаряне без обявление по ЗОП	14	191	114	319	14,9
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

Източник: Национална агенция по обществени поръчки.

Според наличните данни 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.

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 заявिलите 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 Министерството на околната среда и водите одобрява изграждането в АЕЦ „Белене“ на 2000 МВ 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 площадка 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 споменатия победител НЕК заяви, че по основания за сигурност и икономически причини е решено да се построят изцяло нови реактори, а не да се завършат първите два. Тези основания вече са били изложени от експерти две години по-рано и е трябвало да доведат до търг за всички видове леководни реактори, а не само на ВВЕР.

Източник: Корупцията при обществени поръчки: рискове и противодействие, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

2.4. 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, тъй като те най-трудно се измерват количествено (а и качествено), поради което секторните възложители имат особен афинитет към тях. Причината е, че не правят анализи на стойността на човешкия ресурс при подобни поръчки. Основните раз-

ходи 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 Държавната комисия за енергийно и водно регулиране 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 ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА (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.

Източник: Корупцията при обществени поръчки: рискове и противодействие, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

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. По същия начин стои въпросът и с износителите 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. 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 офертираната стойност.

Източник: Адм. А. № 298/2004 г., решение No 298/21.01.2004 г. на Старозагорски окръжен съд и материалите по адм. г. 4245/2005 г. и решение No 9115/19.10.2005 г. ВАС, IV отг.

Груба представа за размера на потенциалните щети върху представянето на държавните компании и особено върху крайния потребител и данъкоплатец може да се придобие при проследяване на бележките към консолидирания отчет на БЕХ за 2008 г. Разходите за консултантски услуги нарастват от приблизително 6 млн. лв. за 2007 г. до 37 млн. лв. за 2008 г.

ТАБЛИЦА 15. РАЗХОДИ ЗА ВЪНШНИ УСЛУГИ

Консолидиран годишен финансов отчет към 31 декември 2008 г.

9. Разходи за външни услуги

<i>В хиляди левове</i>	2008	2007 (неодитирани)
Концесионни такси и лицензии	12 874	5 922
Ремонти	150 665	120 075
Застрахователни услуги	55 339	50 217
Консултантски услуги	37 292	6 206
Комуникационни услуги	4 570	4 684
Охрана	20 109	19 160
Транспортни услуги	119 579	129 525
Наем	3 290	3 296
Други	62 021	28 202
Общо разходи за външни услуги	465 739	367 287

Източник: Консолидиран финансов отчет на БЕХ (2008).

Сумите сами по себе си могат да бъдат допустими, ако консултантските услуги водеха до реални финансови подобрения – например подобряване на маржовете, подобряване ефективността на процеса, оптимизиране на мрежата и т.н. При настоящата пълна липса на прозрачност и солидно минало на злоупотреби с обществени средства в енергетиката има основания за сериозни съмнения, че тези 37 милиона са използвани за правилните цели.

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 свързаността между част от фирмите – изпълнители на обществени поръчки, както и между тях и техните подизпълнители. Нерядко схемите на обвързаност пораждаат 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 консул-

тантски 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-успешните в България нямат такъв успех извън страната?

2.5. 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, оптимизирането 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 данькоплатците 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 искове 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 капитала¹⁸. В момента там (чл. 11, т. 12) е предвидена само възможност за предявяване на искове от дружеството срещу управителя или контролора 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

¹⁸ Приет с ПМС No 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.

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 инфраструктура¹⁹ и едва тогава тя да се съпостави с подобни проекти в чужбина, за да се установят ефективността и обществената полза от съответния проект.

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 експлоатационни разходи в сравнение с централи 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.

¹⁹ 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. щ. дол. на км. И без тези финансови и инфраструктурни разходи цената на КВ инсталирана мощност в Белене засега възлиза на около 2000 евро, докато в Русия и страните, ползващи аналогична технология, досега е била 1500 евро.