

18. КОРУПЦИЯТА И ЕНЕРГИЙНИЯТ СЕКТОР*

Матиас Рут

Management Systems International

УВОД

Структура на енергийния сектор

Енергетиката е гръбнакът на социално-икономическите дейности. Тя захранва машините във всички икономически сектори – от селското стопанство и домакинствата до промишлеността и транспорта. Поради това индивидите и институциите, които контролират достъпа до източниците, преработката и разпределението на енергията, притежават значителна власт. Измежду различните източници на енергия доминират природните залежи на въглища, природен газ и нефт. Те съставляват 79,8 % от световното енергийно производство срещу 11,1 % от ядрената енергетика и 9,1% от алтернативните източници¹.

Добивът на природни енергоресурси и на радиоактивни суровини за производство на ядрената енергия, а също преработката на добитите суровини в използвани енергоносители обикновено се извършват в големи мащаби и тези дейности се концентрират в малко на брой обекти. Ограничен е и броят на териториите, върху които има реки с достатъчна водна маса за нуждите на хидроенергетиката, както и местата с достатъчен брой слънчеви дни за нуждите на фотоволтаичната конверсия в електричество, геотермални течения за местното отопление или за производството на електроенергия, както и необходимите количества биомаса за производство на електричество. Поради необходимостта от енергия и ограничените източници за нейното добиване правителствата притежават естествен монопол върху енергийния сектор и същевременно са много заинтересовани от това да защитават от сътресения системата за доставяне на енергия. Веригата на снабдяването с енергоносители от добива им до преработката и потребление-

то на енергия обикновено включва сложни инфраструктурни системи, в които участват голям брой институции и които попадат под различни юрисдикции, както и потенциално огромен брой крайни потребители. Затова съществуват възможности за високи печалби и за т.нар. „ресурсна рента“, както и за прилагане на корупционни методи от лица, които използват властта за осигуряване на достъп до енергия (Мауро, 1996).

В следващото изложение ще обсъдим накратко корупцията в енергийния сектор и подробности, свързани с корупционните проблеми на добивния сектор, преработката и разпределянето на енергия чрез централизираните енергийни системи. Всяка част от анализа е съсредоточена върху следните аспекти: 1) причините за корупцията, 2) формите и размера на корупцията и 3) шансовете и предизвикателствата пред борбата срещу корупцията. Общите констатации са допълнени с отделни примери там, където това е необходимо. Анализът завършва с кратко резюме и заключения.

Корупцията в енергийния сектор

Робърт Клитгард (1988) дефинира корупцията като „злоупотреба със служебна власт за лична облага“. Корупцията има много форми и варира от „голямата корупция“ – завладяването на високите етажи на управлението от корумпирани елити и използването на управленските позиции за лична облага – до „дребната корупция“ – използването на подкупи и на други „улесняващи плащания“ за получаването на услуги, заобикалянето или нарушаването на закони (Азфар, 2002). Формите, които приема корупцията, до известна степен характеризират политическата и икономическата ситуация в дадена държава (Джонстън, 1996). В страните със силни частни интереси и политическа и икономическа конкуренция (на-

* Статията е публикувана през 2005 г. под заглавие Ruth, M., Corruption in the Energy Sector, in *Fighting Corruption in Developing Countries* (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2005), pp. 115-125.

¹ International Energy Annual, 2000 <<http://www.eia.doe.gov/emeu/table29.html>> US Department of Energy.

пример САЩ и редица западноевропейски държави) съществува борба за влияние на отделни групи, обединени около своите интереси, която до голяма степен не е системна и се извършва на индивидуална основа. Тази практика може да включва даване на подкупи за получаване на достъп до определени пазари. За разлика от горната група страни в държавите с ограничена политическа конкуренция и хегемония на определен елит (т.е. страните от бившия Съветски съюз и редица азиатски държави) се наблюдава продажба на политически достъп до енергийния пазар от лица и групи с оглед незаконно облагодетелстване за сметка на държавата.

Ключовата роля, която играе енергийният сектор в обществото и икономиката, го прави уязвим за корупция. Така заетите в публичния сектор могат да намерят възможности за лична облага в резултат на злоупотреба с властта, която притежават и която им дава достъп до суровините, преработката и разпространяването на енергия, включително и при извършването на доставки за развитието, функционирането и поддръжката на различни компоненти на енергийната система. Когато енергийни системи се приватизират, могат да възникнат нови възможности, свързани с различната степен на достъп до информация на публичния и частния сектор. По същата причина лица, работещи в частния сектор, могат да имат икономически и лични стимули да предлагат подкупи с оглед получаване на достъп до енергийни източници, изграждане и поддръжка на системи за преработка и дистрибуция или за оказване на влияние върху приватизационни сделки. Там, където енергийните системи или техни компоненти вече са приватизирани, онези, които вземат решения в рамките на частния сектор, могат да получат голяма власт на регионално или национално равнище върху социално-икономическия ръст и развитие и по такъв начин – възможности за злоупотреба с нея за лична изгода. Липсата на бюджетна прозрачност и контрол както в публичния, така и в частния сектор също създава възможности за прикриване на корупционни дейности.

От средата на 90-те години организацията Transparency International изготвя годишни кла-

сации на страните по степен на корумпираност, а от 1999 г. тя предоставя информация както за търсенето, така и за предлагането на корупция. Индексът за възприятие на корупцията съчетава информация от най-малко три различни източника и измерва представите за това, дали гражданите и публичните служители в дадена страна са корумпирани/склонни да приемат подкупи. Обратно, Индексът за предлагане на подкупи, основаващ се на направените проучвания, показва предполагаемата склонност на фирмите и търговските дружества на дадена страна да дават подкупи.

Индексът за възприятие на корупцията въвежда максимална стойност от 10 точки за най-корумпираните държави. От 32-те водещи по минералните си залежи страни, в които се добиват въглища, нефт, природен газ и уран, само 9 имат стойност на индекса над 5 точки по тази скала, докато останалите 23 имат показатели, вариращи от 4,8 до по-ниски стойности (Джонстън, 1996). Най-новото издание на този индекс съдържа информация не само за страните като цяло, но и за отделните сектори². Според него редица сектори, свързани с енергийните системи (добивът на подземни изкопаеми, нефт и газ, електродобивът и електропреносните мрежи), се считат за уязвими за корупция.

Специално трябва да се спомене Ботсуана – страна, която е богата на минерални ресурси и която предприе редица мерки за намаляване на корупцията чрез приемането на Закона за корупцията и икономическата престъпност (1994 г.), въвеждащ нови категории престъпност, свързани с корупцията, включително, когато определено лице контролира непропорционално голям обем активи или поддържа необяснимо висок стандарт на живот. С оглед противодействието на тези престъпления в страната бе създадена Дирекция срещу корупцията и икономическата престъпност, която получи специални правомощия да разследва, арестува, да извършва обиски и конфискации³. С оглед увеличаването на шансовете за успех на тази инициатива бе предприета и обществена образователна кампания.

² Transparency International (2002), Transparency International Bribe Payers Index 2002, <http://www.transparency.org>

³ DCEC Botswana: Botswana's Approach to Fighting Corruption and Economic Crime, International Anti-Corruption Newsletter, January 2000 <<http://www.icac.org/hk/text/eng/news/issue1/dcec1.html>>

КОРУПЦИЯТА И АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ДЕЙСТВИЯ В СЕКТОРА НА ЕНЕРГОДОБИВА

Причини за корупцията

Обикновено при дейностите по минната експлоатация и сондирането се наблюдават липса на избор на разработваното находище и силна зависимост от правителствена санкция за добив на минерални залежи (Шлос, 2000). Тези операции изискват големи капиталови инвестиции, продължителни интервали между първоначалните проучвания и началото на добива, включването на допълнителни инфраструктурни дейности (прокарване на пътища, строителство на пристанища, прокарване на тръбопроводи, преносни мрежи), както и провеждането на процедури за обществени поръчки за осигуряване функционирането и поддръжката на мините и кладенците. Към това трябва да се добавят потенциалният отрицателен ефект върху местните общности, здравето и околната среда, нестабилността на енергийните пазари, неясната перспектива за възвръщаемост на инвестициите в дългосрочен план, обстоятелството, че чиновниците, контролиращи достъпа до енергийни източници, упражняващи надзор над инфраструктурното развитие и снабдителските дейности и изготвящи оценките на социалните, здравните и екологичните последици от тях (Маршал, 2001), са зле платени. Утежняващ факт са представите, че енергийните източници са част от „националното богатство“, което по право принадлежи на народа и би трябвало да се експлоатира в негов интерес. Тези представи улесняват отделни лица да оправдават своите корупционни действия (Маршал, 2001).

Форми и размер на корупцията

Тъй като добивът на минерали и горива е дейност, която не търпи отлагане във времето, а обикновено е придружена от голяма по обем документация, се дават подкупи и други форми на плащания⁴, гарантиращи навременното получаване на стоки и услуги от типа на разрешител-

ни и лицензии за експлоатация, разработване на кладенци и мини, както и за добива на минерали и горива. Въпреки че в много случаи подобни подкупи съставят т.нар. „дребна корупция“, общият размер на подобни плащания може да бъде значителен. Така например в случая със Съвета за развитие на енергията в Бангладеш и Управлението по доставка на електроенергия в Дака около половината от общите загуби на системата, възлизащи на около 100 млн. долара, са свързани с лошото управление и фалшифицираните замервания (Лovej и Аластеър, 2000).

Тъй като добивът на минерали и горива често предполага получаването на големи количества суровини, което е трудно да се опише достатъчно подробно, съществуват възможности да се променят оповестяваните количества и получената разлика да се използва за лично облагодетелстване. Така например според събраните свидетелства за въгледобивната индустрия в Русия и Украйна широко разпространено явление е нерегистрираното количество въглища да се продава нелегално за личното облагодетелстване на шефовете на съответните мини, като в процеса вземат участие и местни индустриални клиенти, системата на железопътния транспорт и пристанищните власти (Лovej и Аластеър, 2000).

Корупционните практики могат да включват също непарични трансакции. Така например поради стратегическата си важност и силното политическо влияние въгледобивният сектор на Русия получава големи субсидии, които през 1994 г. са възлезли на 2,8 млрд. долара, съставляващи над 1 % от БВП. До края на 1997 г. контролирането на тези субсидии бе в правомощията на РосУгол – националния въгледобивен монопол. До голяма степен доставянето, разпределянето и използването на тези субсидии бяха непрозрачни, без ефективен контрол върху тях. Проведените през периода 1996 – 1997 г. одити на разходването на субсидиите за въглищата, разпоредени от първия заместник министър-председател и от Думата разкриха, че голяма част от средствата са били разпределени сред реципиенти, които нямат право на тях, или са били похарчени не по предназначение (Лovej и Аластеър, 2000).

⁴ Ускоряването на процеса може да включи „бонуси“ от петролните компании с цел получаването на достъп до и права за експлоатация на петролни ресурси (*Black Gold: Sub-Saharan African Oil*, The Economist, October 26th 2002, p. 59).

Възможности и пречки в борбата срещу причините за корупцията

Засилването на прозрачността на транзакциите и бюджетите и увеличаването на отчетността на институциите и на хората на отговорни позиции могат да доведат до намаляване на корупцията. Така например руското правителство се справи с корупцията във възгледобивния сектор (Ловей и Аластеър, 2000), разпусвайки РосУгол и прехвърляйки функциите по управление на субсидиите на съответни агенции. Същевременно бяха въведени отделни федерални бюджетни сметки за всички видове субсидии и реципиенти, с което се създадоха механизмите, гарантиращи, че предназначенията за отделни лица суми ще бъдат получени пряко от тях, а не с посредничеството на фирми.

В случаите, включващи международни компании, се предприемат мерки като въвеждането на кодекси за добро поведение, мониторинг над дейността на чуждестранните партньори и техните сътрудници, обучаване на служителите и създаване на организационни структури, които да осъществяват наблюдение и да налагат въпросните кодекси за добро поведение. Всичко това може да доведе до намаляване на корупцията⁵. Допълнителни мерки са и създаването на дирекции за вътрешен одит или на други стъпки за прилагане на кодексите за поведение, които последователно въплъщават корпоративните ценности.

Антикорупционните стратегии могат да бъдат възпрепятствани от факта, че онези лица, които оказват най-силно влияние върху процеса на промените (т.е. политическите елити, бюрократите и ръководителите на ведомства), често са и хората, които рискуват да загубят най-много от ограничаването на корупцията. Тези проблеми се засилват от липсата на прозрачност в процесите на вземане на решения в икономическата и политическата сфера. Освен това компаниите, които участват в корупционни сделки, могат да получат достъп до пазара и по такъв начин да конкурират успешно некорумпираните фирми.

КОРУПЦИЯТА И АНТИКОРУПЦИОННИТЕ МЕРКИ В СЕКТОРИТЕ ЗА ЕНЕРГОПРЕРАБОТКА И ДИСТРИБУЦИЯ

Причини за корупцията

Транспортирането на първоначалните енергийни ресурси (т.е. възлища, нефт, газ), тяхната преработка в по-използваеми субстанции (в рафинериите и електростанциите) и дистрибуцията сред крайните потребители (чрез тръбопроводи или преносни мрежи) като правило включват привличането на крупни капиталови инвестиции и физическото транспортиране на големи физически обеми. Транспортирането на възлищата, газа и електричеството може да се извършва в отделни региони в рамките на дадена страна или върху цялата ѝ територия. По такъв начин тези дейности включват редица фирми, институции и попадат под различни юрисдикции.

Ако транспортирането и дистрибуцията на енергията се осъществяват и отвъд националните граници и особено ако транзакциите се извършват на импровизирани тържища или чрез краткосрочни сделки, възникват възможности за извънбюджетни преводи, които трудно могат да бъдат засичани. Подобни извънбюджетни транзакции могат да предоставят (потенциално мащабни) възможности за присвояване или за заплащане на суми, включително и на лица, които вземат решенията. Тъй като дистрибуцията на енергията от производителите на потребителите включва голям брой хора, които участват индивидуално с малки дялове от общата консумация и приходите, типичната корупция в тази част от енергийния сектор е малка като обем и включва дребни подкупи и кражби. Така например липсата на адекватни доставки, бюрократичната документация, отсъствието на компютърни бази данни и дългите интервали в процесите допринасят за широкото разпространение на корупцията в развиващите се страни, където търсенето е огромно, а пазарът – слабо регулиран. Готовността на потребителите да платят за незаконна услуга

⁵ Редица енергийни компании разработиха свои кодекси за поведение, програми за обучение и механизми за санкциониране на служители, които не ги спазват. Вж. http://www2.shell.com/home/media-en/downloads/dealing_with_bribery_and_corruption_primer.pdf

(по-бързо получаване на нови връзки, избягването на бюрократичното протакане и др.) създаде натиск, който се използва за разпространяването на този вид корупция.

Форми и размер на корупцията

Основните области на корупцията при разпределението на енергия и по-конкретно на електричество включват и нетехническите системни загуби (т.е. фалшифицирани замервания, подправени фактури и нелегални покупки), намесата в потока на фондове/бартери/офсетни операции в рамките на системата и при доставчиците на горива, манипулацията на електрическите потоци, при която те се насочват към привилегирани клиенти, както и неясните и извънкономически споразумения за внос. Така например спонсирани от Световната банка проучвания на мениджмънта на натоварването на електрическата мрежа, както и на електричеството в селското стопанство в Индия показват, че 20-30 % от електричеството, което се приписва на неотчетено селскостопанско потребление, всъщност е консумирано от домакинства с високи доходи, от индустрията и от големите търговски обекти от типа на моловете (Лovej и Маккечни, 2000). Подобни присвоявания представляват корупционно поведение, когато потребителите, които получават електричество безплатно или на намалени цени, предлагат в замяна финансова или политическа подкрепа на лицата, натоварени със събирането на плащанията.

Предварителните оценки за електрическите сектори в Украйна, Молдова, Русия, Армения, Казахстан, България, Румъния и Киргизстан сочат, че кражбите и другите корупционни практики съставляват между 15 и 30 % от общото количество продавана електроенергия. Липсата на приходи от производството и дистрибуцията на електроенергия може да подкопае финансовата стабилност на енергийния сектор – недостатъчните фондове могат да не стигнат за закупуването на използваните горива или за поддържането на генераторите или преносните мрежи – и в

резултат на това потребителите могат да бъдат лишени от услуги или отделни индивиди и институции в сектора на електроенергетиката могат да бъдат принудени да прибегнат до корупционни практики, за да си гарантират необходимото производство и дистрибуция на електричество. В подобни случаи корупционните практики могат да се разпространят в сектора на енергетиката, а от него и в другите сектори, които добиват енергия или подпомагат развитието, функционирането и поддръжката на енергийните инфраструктури⁶.

Други корупционни практики могат да включват нередовности при събирането на търговски вземания и при снабдителските дейности, включително при придобиването на капиталови стоки и оперативни материали, както и при ползването на консултантски услуги (Мънши, 2000). Така например даден търг може да бъде прекратен, а впоследствие рестартиран няколко пъти, докато определен участник спечели договора. Механизмите за подкупване, които обикновено се използват в тези случаи, включват достъп до вътрешна информация, влияние върху изготвянето на спецификациите и поръчките препоръки; размерът на подкупите може да варира от малки суми, заплащани на техническия екип, до големи подкупи, предоставяни на длъжностни лица на високи длъжности. Обикновено политическото влияние се използва на най-високите равнища, след което оказва въздействие надолу по вертикала на властта (Мънши, 2000).

Корупцията от страна на потребителите в енергийния сектор е характерна за развиващите се страни и икономиките в преход, тъй като липсата на адекватни правно-регулаторни системи прави трудно даването на съд на онези инвеститори, които нарушават договорите. Съществуването на политическа култура, която подценява корупцията, е стимул за развитието на подобни практики. Някои считат, че такова отношение е част от традиционната култура, наследена например от комунистическия период, през който официалните лица традиционно са считали държавната собственост за ничия. Рухването на порядъка

⁶ Мисията на Агенцията за международно развитие на САЩ в Индия наскоро реши да насочи усилията си към реформи в сферата на енергийното разпределение, отчасти защото подсекторите за генериране и пренос на електроенергия няма да са в състояние да заплатят сметките си, докато секторът за дистрибуция на електричество не бъде деполитизиран и поставен върху пазарни принципи, което ще позволи да бъдат решени проблемите, свързани с наличието, гарантираността и качеството на електричеството, което би накарало хората да заплащат за услугата.

в резултат на разпадането на бившия Съветски съюз и по-нататъшният неуспех на усилията да се създаде нова система също увеличиха възможностите за разпространяването на корупцията. Те нараснаха още повече поради факта, че държавните служители са лошо платени (Крамър).

Възможности и предизвикателства в борбата срещу корупцията

Антикорупционните мерки в секторите за преработка и дистрибуция в рамките на енергийната система могат да включват създаването на правна рамка и на автономна и прозрачна регулативна структура с достатъчно правомощия за осъществяване на контрол върху тези сектори. Освен това трябва да бъдат въведени ясни правила в отчетността, бюджетите следва да бъдат прозрачни и информацията за тях – достъпна, а системите за одит – да функционират така, че да гарантират спазването на съществуващите правила. Други мерки от типа на разделянето на енергийната система на отделни сектори, респективно за енергийна преработка, пренос и дистрибуция; създаването на децентрализирани и конкурентни пазари за електричество; децентрализацията на плащанията между компаниите по дистрибуция и електродобив са сред стратегиите, които биха могли да намалят корупцията.

Приватизацията на компаниите за дистрибуция на енергия, действащи като монополисти при предлагането на определени обществени услуги, представлява по-особено предизвикателство пред регулаторите. Когато част от дадено предприятие се приватизира, тя може да влезе в корупционни бизнес отношения с частите, които представляват публична собственост. Така например, ако събирането на търговските вземания се възложи на външен агент, тогава продавачът ще бъде в състояние да занижи събраните суми, а когато се приватизира електропроизводството, тогава продавачите могат да завишат данните над реално продадените количества. И тук въвеждането на стриктни правила за счетоводните дейности и прозрачността на бюджета и одита могат да допринесат за идентифициране на корупционното поведение.

Потенциалната структура на индустрията може да намали ролята на публичния сектор, без при това да бъде създаден монопол от страна на частния сектор. Очаква се, че с течение на времето микропроизводството на енергия (посредством комбинираните отоплително-енергогенериращи системи или използването на алтернативни енергийни източници) ще става все по-популярно и като резултат редица големи индустриални и търговски потребители ще бъдат в състояние да произвеждат собствена енергия. Тази нова технология може да насърчи разпространяването на малки по обем кооперативи, които да създават нов вид структури за разпределяне на електроенергия в скромни мащаби, не предполагащи участие на правителството.

Други подходи могат да включват „пактовете за честност“, които да помагат на правителствата, бизнеса и гражданското общество да утвърждава на договорна основа общоприети права и задължения. Тези споразумения обикновено се разработват в рамките на договори между държавни предприятия и частни организации, заинтересовани от това да получат подобни контракти. По такъв начин пактовете за честност целят да стимулират участниците в търговете или фирмите, които работят по изпълнение на съответен договор, да се въздържат от подкупи. Там, където това е възможно, подобни споразумения би трябвало да обхващат всички дейности, свързани с даден договор – от предварителния подбор на участниците в търга, през неговото провеждане и подписването на договора, до реализирането му чрез завършване и предаване на съответния обект⁷.

ОБОБЩЕНИЯ И ИЗВОДИ

Бързотечният характер на енергийните ресурси в съчетание с възможностите да се създадат значителни икономически приходи от добива, преработката и потреблението на енергия; необходимостта от големи капиталови инвестиции и снабдителски дейности; централната роля на държавните агенции в осъществяване на контрол върху буквално всички дейности на енергийния сектор независимо дали е приватизиран, или не, правят този сектор предпочитана цел на корупционен натиск

⁷ Transparency International (2001), The Integrity Pact (TI-IP): The Concept, the Model and the Present Applications: A Status Report, http://www.transparency.org/building_coalitions/integrity_pact/i_pact.pdf.

и източник на корупция. Корупцията приема различни форми, което зависи от редица фактори: характера на системата за доставки на всеки отделен енергиен източник; неговото значение за местната и националната икономика; общественото-политическия и институционалния контекст, в които рамки се извършват добивът, преработката и потреблението на енергията; броя на овластените да вземат решение служители; културната среда, в която се вземат решенията; степента на прозрачност на решенията и методите за отчетност; липсата на ефикасни правни системи, които да санкционират злоупотребата с власт сред елита, и др. За да бъдат ефективни, усилията за намаляване на корупцията трябва да засягат едновременно всички тези нейни аспекти. Емпиричните сведения и експертните мнения дават основания да се направят следните общи препоръки:

- Приватизация и развитие на пазарите

Тъй като приватизацията изправя производителите пред стимулите и дисциплиниращите фактори на пазара, тя се превръща в естествен противовес на корупцията в поведението на управителите на компании, които може би за пръв път са задължавани от собствениците да се грижат и умножават стойността на техните активи (Ловей и Маккечни, 2000). Същевременно приватизирането на енергийния сектор не е панацея и предимствата на пазарите могат да се реализират само ако са подкрепени от съответните институции. Сред тях могат да бъдат независимите регулаторни органи в сферата на енергетиката, които подпомагат засилването на нейната отчетност и прозрачност. По подобен начин договорите за международен мениджмънт могат да подпомагат подобряването на управлението. Това е процес на сътрудничество между правителството, частния сектор и неправителствените организации⁸, което може да превърне приватизацията и ориентирането към пазара в успешна антикорупционна стратегия.

Развитието на пазарите (от типа на високоразвитите национални и международни пазари за енергийни ресурси и инфраструктурата на енергийната система за преработка и дистрибуция) се нуждае от социален мир и действието на ефективни законодателства. По-вероятно е ко-

рупцията да забави, отколкото да ускори търговията и да допринесе за съществуването на слабо законодателство и съдебна власт.

В рамките на културите, които възприемат като традиция корупцията в публичния сектор, това явление като че ли продължава да процъфтява и тогава, когато дадена организация премине в частния сектор. Макар тук да не е налице формален монопол, поради времевите ограничения и ограниченията на качеството, които влияят върху купувача, служителите на продавача могат отново да се окажат в положение да извличат финансови дивиденди. Липсата на отчетност при новоприватизираните фирми и на адекватен финансов контрол позволяват на служителите да получат лични изгоди от своята корпоративна позиция по начин, подобен на случая, в който липсата на отчетност в публичния сектор позволява на държавния служител да злоупотребява със своята длъжност за лична изгода. Това често се утежнява и от факта, че държавните служители вземат дейно участие в процеса на приватизацията и често притежават лични и финансови активи под формата на акции, членство в управителни съвети и притежание на правото на глас.

- Децентрализация на процеса на вземане на политически решения

Изтъкнато бе, че децентрализацията подобрява държавното управление и предоставянето на обществени услуги, като увеличава ефективността на разпределението на ресурси чрез по-доброто нагаждане на обществените услуги към местните предпочитания, и че тя повишава „производствената ефективност“ чрез засилена отчетност на местното самоуправление пред гражданите, намаляването на степента на бюрокрация и по-доброто познаване на местните разходи. Аргументите на разпределителната ефективност предпоставят, че гражданите са в състояние да „гласуват с краката си“, т.е. те са свободни да намерят алтернативи на централизираното доставяне на електроенергия. От друга страна, аргументите на „производствената ефективност“ са свързани с факта, че децентрализацията се развива в рамките на институционална среда, която предоставя политическа, административна и финансова власт

⁸ Asian Development Bank (2000), *Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure – Power*, Washington, D.C., p. 28.

на местните органи на самоуправление наред с ефективни канали за местна отчетност и централен контрол (Каконен и Лений, 2001).

Емпиричните свидетелства за обвързаността между децентрализацията на властовите структури и корупцията са противоречиви. Фисман и Гати (2000) считат, че страните, в които местните органи на управление контролират голяма част от разходите, са по-малко корумпирани, но признават, че това може би се дължи на обратната зависимост, тъй като централните правителства в страните с широко разпространена корупция са по-малко склонни към предоставяне на правомощия за извършване на разходи на местните органи на властта.

- Развитие на алтернативни източници на енергия

Ключово препятствие за много антикорупционни дейности представлява високоцентрализираното естество на енергийния сектор, който изисква големи капиталови инвестиции, многобройна администрация (както в публичния, така и в частния сектор) и чиито решения имат много висок залог. Обратно – една децентрализирана енергийна система може да се опре по-солидно върху местните източници на енергия, задоволяващи местните нужди – слънчеви батерии, инсталирани на покривите, или отоплително-генерационни системи за малките квартали или бизнеси, вятърни мелници за местно генерирана електроенергия или местни устройства за превръщане на биомаса в енергия. Децентрализацията на енергийната система може да предостави повече контрол на местните лица, що се отнася до доставките на енергия, и по такъв начин да допринесе за намаляване възможностите за корупция чрез съчетаване на приватизацията на енергийния сектор, развитието на енергийни пазари и децентрализацията на процеса на вземане на политически решения.

- Укрепване на правните системи

За да бъдат правните системи ефективни в борбата срещу корупцията, трябва да бъдат приети закони, забраняващи корупционните дейности, полицията и следствието трябва да бъдат ефективни в разследването на корупцията и при повдигането на обвинения срещу нарушителите, а съдебната система – да функционира по справедлив и безпристрастен начин. Укрепването на

правните системи може да предполага и създаването на поста генерален инспектор или на антикорупционна комисия с правомощия да разследва корупцията и да повдига обвинения.

- Прозрачност и развитие на гражданското общество

Тъй като предоставянето на правомощия без отчетност може да доведе до корупция и до ниска производствена ефективност, децентрализацията на процеса на вземане на политически решения и приватизацията на енергийния сектор трябва да бъдат съчетавани с провеждането на реформи, които увеличават прозрачността и отчетността на местното самоуправление и дейността на ръководителите на бизнес организациите. Предоставянето на гражданите на информация за дейността на властите и на бизнеса, както и на възможност за това гласовете им да бъдат чути е от ключово значение за прозрачността и развитието на силно гражданско общество. Това изисква от медиите да играят важна роля в разпространяването на информация и в образователните кампании (Каконен и Лений, 2001), както и приемане на необходимостта за това законодателство, гарантиращо свободата на информация с оглед подкрепата на събирането на информацията и дейностите по разпространяването ѝ сред медиите и гражданите.

- Разработване на кодекси за поведение

Глобално действащите енергийни компании могат временно да повишат своя пазарен дял и печалби, като участват в корупционни практики. Когато подобни практики обаче бъдат разкрити, репутацията им може да бъде накърнена и способността им да печелят договори – поставена под въпрос. С оглед осигуряването на постоянно и етично поведение на служителите на дадена компания трябва да се разработят кодекси за поведение, да се провежда обучение на служителите за тяхното спазване и да се извършва мониторинг, като се предприемат санкции за тяхното нарушаване. Въвеждането на кодекси за поведение в енергийните компании, които често наемат служители в различни страни, отличаващи се с различни правни дефиниции по отношение на корупцията, изисква високи корпоративни стандарти. Редица компании са правили опити да включат антикорупционни мерки в рамките на фирмената политика. Така например при засичане на корупционна практика тя се раз-

следва и съответните служители, участващи в нея, се уволняват и в случай че това е възможно – се разследват⁹.

- Колективни действия

Бизнес организациите в енергийния сектор, които реализират на практика и спазват високите международнопризнати стандарти, могат – съвместно с правителствата и представители на НПО, да съветват различни държави при процеса на реформиране на тяхното законодателство с оглед намаляване на корупцията. Подобни колективни действия могат пряко да допринесат за законодателната реформа, а непряко – да укрепят отношенията между индустриалния сектор, държавното управление и гражданите и да допринесат за цялостното подобряване на политическата и икономическата среда, в чиито рамки се вземат решенията, свързани с енергийния сектор, като по такъв начин подобряват икономическата ефективност и общественото благосъстояние. Създа-

ването на Petroleum Advisory Group в Грузия е илюстрация на този тип инициативи. Тази формация се състои от представители на петролната промишленост, международни консултанти, представители на Американската агенция за международна помощ и на правителството; тя си поставя за задача да разглежда причините за корупцията в петролната промишленост и да предлага решения за нейното противодействие. Групата не само участва в изготвянето на препоръки за правителството, но и ги реализира (Шеной, 2002).

Много стратегии за борба срещу корупцията сами по себе си имат икономически и политически смисъл. С оглед избягването на евентуално засягане чувствителността на местни политици и по такъв начин подкопаване на тяхната ефективност антикорупционните стратегии биха могли да следват своята логика, без експлицитно да реферират към проблемите, свързани с корупцията. За да бъдат изцяло ефективни, тези стратегии трябва да бъдат осъществявани успоредно.

ЛИТЕРАТУРА

- Mauro, P. (1996), *The effects of corruption on growth, investment, and government expenditures*, IMF, Working Paper 96/98, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Azfar, O. (2002), *Corruption*, Chapter prepared for the Encyclopedia of Public Choice, Draft, IRIS, University of Maryland, College Park.
- Johnston, M. (1996), *Public Officials, Private Interests and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet*, Conference of Corruption in the World Economy, Institute of International Economics, Washington, D.C., Chapter 3, p. 71.
- Schloss, M. (2000), *Challenges of Investing in Countries Seen to be the most Corrupt in the World – The Case of Natural Resource Industries*, Transparency International Annual General Meeting, Workshop Series, Ottawa, September 20, 2000.
- Marshall, I. E. (2001), *A Survey of Corruption Issues in the Mining and Mineral Sector*, International Institute for Environment and Development, Mining, Minerals and Sustainable Development Project, London, England.
- Kramer, J. M., *Anti-Corruption Research Concerning Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Comparative Analysis*, Mary Washington College, Virginia.
- Munshi, J. (2000), *Corruption in State Owned Monopolies, The Bangladesh Power Sector*, Transparency International Bangladesh, February 2000.
- Lovei, L., and A. McKechnie (2000), *The Cost of Corruption for the Poor: The Energy Sector*, The World Bank group, Private Sector and Infrastructure Network, Washington, D.C.
- Fisman, R., and R. Gatti (2000), *Decentralization and Corruption: Evidence across Countries*, World Bank Policy Research Working Paper 2290, Washington, D.C.
- Kahkonen, S., and A. Lanyi (2001), *Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?*, The Development Economics Vice Presidency and Poverty Reduction and Economic Management Network, PremNotes, June 2001, No. 55, The World Bank, Washington, D.C.
- Shenoy, B. (2002), Personal Communications, October 23, 2002, Bhamy.Shenoy@paconsulting.com.

⁹ Вж. например <http://www2.shell.com/home/>