

19. УКРЕПВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО В ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР С ЦЕЛ НАСЪРЧАВАНЕ НА ПОЧТЕНОСТТА И НЕПОДКУПНОСТТА*

Световна банка

“През последните години е разпространено всеобщото убеждение, че подходите от миналото за ... извършване на реформи не работят. Резултатите не са добри. Част от причините за този провал са, че прекалено много усилия са били насочени към промяна на електрическите компании чрез подобряване на мениджмънта и процесите, но без да се правят опити за съизмерими с тях постижения в сферата на управлението или на административната среда, в която работят. Като цяло мениджърите на електрическите компании угаждат на желанията на важни външни участници, най-вече национални правителства, общински служители, общностни лидери и кредитори. Неправилно насочените от тях насърчителни мерки ще имат преки последици върху системите за вътрешно стимулиране на мениджърите и на техните работници и служители.”

Байети, Кингдъм и Ван Гинекен (2006)

Условията за предоставяне на електроенергийни услуги почти винаги са под контрола на правителството. Възможностите почтеността и неподкупността да се развиват и увеличават ще съществуват само когато лицата, вземащи решения в рамките на тези системи за контрол, имат желание да ги насърчават, а не да се възползват от корупцията. За съжаление за много развиващи се страни днес е вярно точно обратното. Овластените лица, вземащи решения, имат интерес корупцията да продължава, докато тези, които страдат от нея, нямат необходимата власт или организация да променят системата.

Тази статия разглежда проблемите на управлението в електроенергийния сектор. Накратко се обяснява как трябва да работи една добра система за управление, за да се поддържа добродетелен (а не порочен) кръг на увеличаване на неподкупността. Разглежда се също неправилното осъществяване на управленските дейности, които позволяват корупцията да процъфтява. След анализ на начините, по които управлението се проваля, следва преглед на начините, по които то може да работи по-добре. Те са разделени

в две категории: начини, които целят предоставянето на власт на гражданите, и начини, които подпомагат властите и гражданите да търсят отговорност от доставчиците.

Условията, свързани с управлението, са специфични за всеки отделен случай. Когато определени управленски методи дават резултати на едно място, това все още съвсем не означава, че същите методи ще дават резултати и при други условия.

КАК РАБОТИ ИЛИ НЕ РАБОТИ УПРАВЛЕНИЕТО

В статията се изтъкват начините, по които лошото управление създава възможности за корупция, а доброто управление спомага за намаляването ѝ. Подчертават се и основните проблеми на управлението в електроенергийния сектор, произтичащи от икономите от мащаба и естествената склонност към монопол на сектора.

Фактът, че електричеството е монополна услуга с голямо социално значение, е в сърцевината

* Публикация на Световната банка от 2009 г. под заглавие *Deterring Corruption and Improving Governance in the Energy Sector* (<http://siteresources.worldbank.org/INTENERGY2/Resources/WBelectricitysourcebookpub.pdf>). Международната банка за възстановяване и развитие (МБВР) притежава авторските права върху английския текст и българския превод.

на проблемите на управлението на сектора. На пазарите на обикновени стоки и услуги конкуренцията прави доставчиците пряко отговорни и задължени да се отчитат пред клиентите.

Прекият път на отчетността не работи много добре при електроенергийния сектор. Гражданите очакват правителството да накара доставчиците на електроенергия да направят това, което те искат – така се очертава дългият път на отчетността.

Като заключение на тази дискусия на Фигура 19.1 е показана една обобщена система за управление на електроенергийния сектор. Тя представя управлението като цикъл на отчетност, при който:

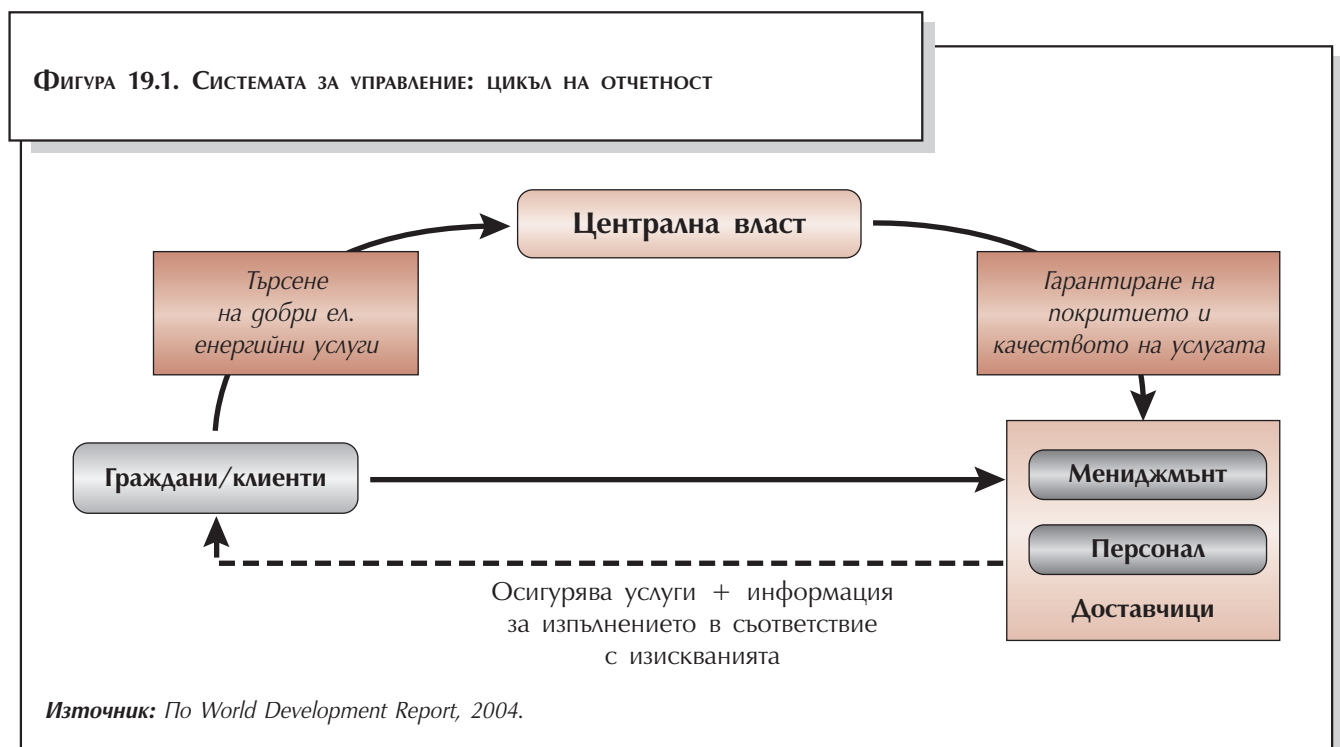
- **Гражданите** (включително потребителите) изискват добри електроенергийни услуги от местната и централната власт.
- **Местната и централната власт** се опитват да гарантират, че всички граждани получават услугата, а също, че доставчиците на електроенергия – независимо дали са държавни или частни, предоставят добра услуга и откликват на потребностите на потребителите.
- **Доставчиците** предоставят услуги на потребителите, които ги оценяват на базата на първо-

началните си очаквания и изисквания и (ако те не са задоволени) откликват, като подават жалби до доставчика и властите.

След това по-подробно се разглежда всеки аспект на цикъла, като се обяснява как той влияе на почтеността и неподкупността в електроенергийния сектор и къде този аспект на цикъла е доразгледан в статията.

Гражданско или потребителско търсене

Гражданското или потребителското търсене представлява преди всичко търсене на качествени услуги на разумни цени. Това означава търсене на почтеност, тъй като корумпираните системи по принцип са неефективни и предоставят недостатъчно качествени услуги и/или се характеризират с прекомерни разходи. Ако гражданите в някои страни смятат, че електроенергийният сектор е корумпиран, те могат пряко да изискват почтеност, защото я предпочитат (тъй като смятат, че корупцията по своята същност е погрешна) и защото разбират, че това води до по-добро качество и цена на услугата чрез спиране на отклоняването на средства от сектора за частни цели. Начините за информиране и насърчаване на гражданите в техните искания са разгледани по-нататък.



Отговор на властите на гражданското търсене

За да може гражданското търсене да доведе до и да се превърне в промени, извършени от властите, овластените лица, вземащи решения, трябва да бъдат възнаграждавани, ако предоставят на гражданите това, което искат, и наказвани в обратния случай (вж. Каре 19.1 като пример за неадекватни взаимоотношения на отчетност между гражданите и властите). Възнаграждението на властимащите за задоволяване желанията на гражданите трябва да бъде по-голямо от облагите от корупцията. Една система за постигане на тази цел е политическата конкуренция. При нея лицата, вземащи решения, които не успяват да служат на обществения интерес, загубват своето положение (а с това и корупционните ползи от поста).

Когато управляващите са мотивирани да предоставят електроенергийните услуги, които гражданите търсят, правителствата трябва да накарат доставчика на електроенергия да работи по предназначения от тях начин. Това е много трудно. Много правителства са собственици на доставчиците на електроенергия и въпреки това за президентите и министрите се оказва особено трудно да накарат доставчика да предоставя качествени услуги на разумни цени. По-нататък се разглеждат методите, които правителствата използват, за да могат все по-успешно да накарат доставчиците да се отчетат за своята работа.

ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ВЛАСТ НА ГРАЖДАНИТЕ

Гражданското търсене на качествени услуги е важен фактор за гарантирането на качествени електрически услуги от доставчиците. Но за да могат гражданите да поставят своите искания ясно и ефикасно, те се нуждаят от информация, на която да базират своите искания, и от възможност да влияят на властите и доставчиците. В следващото изложение са представени начините да се повишат информираността на гражданите и тяхното влияние. Тези методи, както и други допълнителни или алтернативни подходи са описани по-подробно в източниците, изброени в литературата в края на статията.

Информация

За да изискват (и да получават) добри електрически услуги, гражданите се нуждаят от информация за качеството на услугите, които в действителност получават, както и за качеството, което би било разумно да очакват.

Методите за повишаване на информираността за настоящото качество на услугите освен информацията, получавана от отделните домакинства или при евентуални разговори със съседни, включват:

- **Изискване към доставчиците да публикуват типови отчети** за изпълнение на регулативните стандарти. За да се гарантира, че тази информация има смисъл за гражданите и се публикува редовно, в идеалния случай регулаторните органи трябва да публикуват образци и насоки за стандартните начини за отчет (например в медии, до които потребителите имат лесен достъп), а също да наложат спазването на отчетните изисквания. Въпреки че по този начин се повишава регулативната тежест както за регулаторните органи, така и за доставчиците, това е едно сравнително евтино средство за повишаване на информираността на потребителите. Те от своя страна могат да спомогнат, като наблюдават спазването на отчетните изисквания и използват механизми за подаване на жалби, ако отчетите не отговарят на изискванията
- **Използване на карти за отчет, проучвания или срещи с потребители** за получаване на по-широкоспектърна обратна връзка от потребителите за дейността на доставчиците. Тези възможности са ефикасни, ако доставчиците нямат желание да публикуват информация, ако потребителите имат нужда от насоки как да интерпретират данните за дейността или ако споделянето на опита на потребителите може да се окаже полезно като допълнение към отчета за дейността на електрическата компания.
- **Създаване на правила** за предоставяне на информация при молба от страна на потребителите – в идеалния случай от специален отдел за обслужване на клиенти. Например повечето електрически компании в Малайзия

са създали Бюро за защита на потребителите, което се занимава с жалбите на клиентите. Както и при типовите отчети, описани по-горе, подобни правила биха изисквали от регулаторния орган да публикува ясни насоки за вида информация, която да бъде предоставена на потребителя, както и за сроковете, в които това трябва да бъде направено. Публикуването на информация по молба на потребителите вероятно ще бъде по-неефективно за повишаване на информираността им от публикуването на отчети в леснодостъпни медии. Тази слабост обаче може да се преодолее, ако се гарантира, че други групи, док-

ладващи от името на обществото (например журналисти или НПО), могат да имат достъп до данните за дейността.

Ако установените правила или отчетните изисквания не се спазват, регулаторният орган (или алтернативна изпълнителна агенция – в някои случаи омбудсманът, както е описано в Каре 19.2 – трябва да се намеси и да наложи наказания за неспазване на изискванията.

Методите за повишаване на информираността за качеството на услугите, които гражданите трябва да очакват, включват:

КАРЕ 19.1. ОПИТЪТ НА PETAHON В ИНДОНЕЗИЯ

Гражданското общество и общественият интерес често биват намесвани във въпросите на електроенергийния сектор поради спорове във връзка с големите инфраструктурни проекти. Но оценките на управлението в енергетиката показват, че въпреки тези спорове пространството за защита на правата на хората, засегнати от проектите за инфраструктура, е ограничено. Примерът на завода за природен газ Petahon PLTCU в Бали ясно показва недостатъците на тези системи. Очаквало се е заводът да има вредни ефекти върху местния воден туризъм. Освен това той не отговарял на официалните насоки за развитие в региона и засегнатите от проекта домакинства не били включени в обсъждането на първоначалния проект и оценката на въздействието му. Всъщност строителството започнало, дори без местните власти да са издали разрешително за проекта.

Въздействието върху околната среда на завода Petahon в район, известен със своите забележителности като туристическа дестинация, предизвикало сериозна загриженост от страна на местните общности и представители на бизнеса, които били притеснени за ефекта върху туризма. Била създадена гражданска коалиция за проблема Petahon, която да координира общественото мнение и да завежда жалби срещу проекта. Коалицията включвала местни сдружения като Индонезийската хотелиерска и ресторантьорска асоциация и Асоциацията на рибарите Дарма Самудра, както и национални неправителствени организации като Работната група за реструктуриране на енергийния сектор. При проучването на Petahon Генералната дирекция на правителството за електричество и използване на електроенергия настояла, че решението за проекта е на местната власт, изтъквайки, че дирекцията само поема ролята на посредник между гражданското общество и местните власти, но не създава възможности и механизми за защита на правата на засегнатите от проектите хора. Местните власти отказали да признаят, че хората, засегнати от този проект, имат основание за претенции срещу завода.

Източник: Nakhooda, S. et al. (2007), *Empowering People: A Governance Analysis of Electricity*. World Resources Institute, p. 25.

- **Публикуване на сравнителни данни** за стойността и качеството на услугите, предоставени от доставчици в други градове и държави. Тези данни могат да се съберат и публикуват редовно от изпълнителна агенция или държавна институция, в идеалния случай на базата на набор от предварително съгласувани и последователни показатели за електрическите компании.
- **Предоставяне на възможност на потребителите да участват в процеса на вземане на**

регулаторни решения (или поне да го наблюдават), при които на открито заседание се разискват варианти за подобряване на услугите и намаляване на разходите. Такива заседания обикновено се провеждат по време на разглеждане на тарифите или планиране на местните услуги. Освен това потребителите редовно могат да бъдат канени да предоставят обратна връзка на регулаторния орган за качеството на услугите и регулираната дейност, както в Карнатака (Каре 19.4 и Каре 19.5).

КАРЕ 19.2. ВЪЗМОЖНИТЕ РОЛИ НА ОМБУДСМАНА ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА ПРАВАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ

“Омбудсманите могат ... да участват в процеса на разглеждане на жалби. Такъв е например случаят в няколко държави от Латинска Америка (Перу, Аржентина и Ел Салвадор), както и в Македония, където юрисдикцията на омбудсмана се е разпростряла и върху комуналните услуги. Така например в Македония омбудсманът наскоро осъдил практиката за изключване на случайни клиенти от доставките на електроенергия в областите, където платежната система не дава възможност за доставчиците на услуги да откриват клиенти, които не плащат сметките си. Омбудсмани са били назначени и в Австралия с конкретни правомощия за решаване на спорове между потребителите и доставчиците на електроенергия.”

Източник: Muzzini, E. (2005), *Consumer Participation in Infrastructure Regulation: Evidence from the East Asia and Pacific Region*. Working Paper No. 66, World Bank.

КАРЕ 19.3. РАЗКРИВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА КОМПАНИИТЕ ЗА ДОСТАВКА НА ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЯ

По силата на Търговския закон от 1986 г. Търговската комисия на Нова Зеландия (регулаторният орган на икономиката и конкуренцията на страната) прилага режим на разкриване на информация за електропреносните компании. Неговата цел е да информира обществеността по въпроси, свързани с предоставянето на услуги от електропреносните мрежи. В частност режимът позволява на гражданите да разберат по-добре относителната ефективност на различните електропреносни компании и промените в ефективността им във времето.

Разкритата информация включва:

- отчети за съответствие, показващи ефективността срещу ценовата последователност, определена от Комисията. Предприятията, които не се съобразяват с ценовата последователност, могат да бъдат разследвани и поставени под ценови контрол;
- стандартизирани мерки за финансова и експлоатационна ефективност, определени от Комисията, в т.ч.:
- възвръщаемост на инвестициите;
- възвръщаемост на собствения капитал;

КАРЕ 19.3. РАЗКРИВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА КОМПАНИИТЕ ЗА ДОСТАВКА НА ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЯ (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)

- преки оперативни разходи на километър електропроводна линия;
- непреки оперативни разходи на потребител;
- коефициент на натоварване;
- процентна загуба;
- използване на капацитета;
- надеждност на функциониране, включително с вземане под внимание на броя и продължителността на прекъсванията (общо за всеки клиент и на 100 km електропроводна линия) и времето, необходимо за възстановяване на захранването;
- цели, свързани с надеждността за настоящата и следващите години.

Разкритата информация отчасти допринася за справяне с разликите в информираността, които винаги са налице между регулатора и регулирания бизнес. Освен това Комисията издава обобщения и оценки за разкритата информация, които помагат на потребителите да разберат по-добре оповестената информация. Тъй като много електропреносни компании в Нова Зеландия са собственост на потребителите (управлявани от тръстове, избрани от потребителите), разкритата информация им позволява да оценят ефективността на избрания тръст и да гласуват по съответния начин.

Източник: Търговската комисия на Нова Зеландия.

КАРЕ 19.4. ВКЛЮЧВАНЕ НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ В РЕГУЛАТОРНОТО ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В КАРНАТАКА

Комисията за регулиране за електроенергията на Карнатака (КРЕК) изказала опасения, че без адекватното, информирано участие на потребителите не може да се осъществи ефективен противовес на лобирането на местните електрически компании. Със съдействието на Консултативния комитет по публично-частни инфраструктурни проекти е било изследвано как в Карнатака може да се развие потребителска мрежа като помощно средство за ефективно регулиране и е бил подготвен план за действие за включване на потребителите в процеса на регулиране.

КРЕК се срещнали с потребителски групи, за да разгледат съществуващите възможности и съвместно да вземат решение за подхода на действие. Вследствие на тези дискусии с помощта на КРЕК е създадена Мрежа на потребителите на електроенергия (МПЕ), съставена от членове, представляващи потребителите, фермерите и други заинтересовани страни. МПЕ се състои от девет основни неправителствени организации (но продължава да привлича нови членове). Тя се основава на твърдението, че защитата на интересите на потребителите и справедливото ценообразуване и предоставяне на услуги се постигат по-лесно чрез малка група ангажирани, запознати потребители, работещи в мрежа с експертни организации и професионалисти в енергийния сектор. Като част от дейността, свързана с потребителските услуги, бюрото на КРЕК за защита на правата на потребителите и МПЕ редовно провеждат проучвания сред потребителите на електроенергия за тяхното мнение за качеството на обслужване и други свързани с това въпроси.

Източници: McCotter, B. (2005), *Best Practices in Consumer Services: A Comparative Study*. United States Agency International Development *Public-Private Infrastructure Advisory Facility* (2003). Consumer Advocacy Unit of Karnataka Electricity Regulator Commission, India, Washington, DC: PPIAF.

**КАРЕ 19.5. ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ СЪЗДАВА НОВ МОДЕЛ ЗА ЧИСТА ЕНЕРГИЯ
В ПРОВИНЦИЯ НЕГРОС ВЪВ ФИЛИПИНИТЕ**

През 2002 г. губернаторът на провинция Негрос Оксидентал и секретарят на Департамента по енергетика (ДЕ) на Филипините публично се ангажирали с това добивът на енергия от възобновяеми източници да достигне равнище от 100 % в провинцията. Съобщението било направено след осем години на разгорещени дебати за това, дали да се изгради въглищна електроцентрала в Негрос, или да се даде приоритет на възобновяемите енергийни решения за енергийните потребности на провинцията.

Гражданското общество предоставя нови изследвания и анализи, на които да се обоснове вземането на управленски решения в сферата на енергетиката

Когато Централната електрическа кооперация на Негрос (Сенесо) обявява намерението си да построи 50-мегаватова въглищна електроцентрала в провинция Негрос през 1997 г., започва процес на обществено обсъждане преди началото на строителството. За изграждането на централата е наета компанията Edison Global в сътрудничество с Централната електрическа компания на Негрос и други две мултинационални компании – Ogden Energy и Asea Brown Bover. Независими изследвания и ангажираност от страна на гражданските организации с подкрепата на технически експерти установяват, че централата е планирана за изграждане в делтата на река и че има вероятност въглищната пепел и отпадните води да нарушат функционирането на водоснабдителната система и в частност да повлияят на рибарите. Очаква се също централата да има сериозни отрицателни въздействия върху здравето на местното население, особено след като няма планове за управление на изхвърлянето на летливата пепел от нея. Пулупандан е бил площадка на силно замърсяващ завод за алкохол от много години и жителите са много загрижени за новото съоръжение, което би имало допълнителни вредни въздействия върху околната среда.

Граждански организации и участието на обществеността чрез официални и неофициални системи привличат вниманието върху проблемите и конфликтите

Проектът предизвиква широка обществена опозиция. В Пулупандан малка група жени започват да мобилизират жителите на града да се противопоставят на изграждането на въглищната електроцентрала, като привличат все повече и повече доброволци и накрая се организират в официална неправителствена организация. Въпреки предполагаемите опити на представители на изпълнителите на проекта и държавните органи да предотвратят тяхното участие в обсъжданията групата подготвя образователни материали за проекта и мобилизира жителите да участват в дискусии за необходимостта от тази централа. Групата предоставя официална критика на проекта на Министерството на околната среда и ресурсите (МОСР) и документира неуспехите на изпълнителите на проекта да отговорят на условията, при които следва да се издаде Сертификат за съответствие с екологичните стандарти (СЕС). В крайна сметка МОСР отговарят на критиките, като отменят СЕС за проекта.

Гражданското общество и официални представители на сектора проектират иновативни решения за чиста енергия в отговор на предизвикателствата при доставянето на електроенергия

Вместо просто да се противопоставят на изграждането на новата въглищна централа, гражданското общество и местните власти успяват да работят заедно, за да разгледат недостатъците на въглищата като източник на енергия и предимствата на разработването на нови проекти за възобновяема енергия като вятър, слънчева енергия, малки ВЕЦ и модерна биомаса в тази нова

**КАРЕ 19.5. ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ СЪЗДАВА НОВ МОДЕЛ ЗА ЧИСТА ЕНЕРГИЯ
В ПРОВИНЦИЯ НЕГРОС ВЪВ ФИЛИПИНТЕ (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)**

местна политическа рамка. Много организации, включително Филипинското движение за възстановяване на селските райони, “Предпочитана енергия”, Международният институт за спестяване на енергия, Световният фонд за дивата природа и Грийнпийс работят с ДЕ и местни държавни служители в Негрос, за да разработят подробен план за алтернативна енергия за провинция Негрос с акцент върху чистите енергийни алтернативи извън електрическата мрежа за изолирани общности. Те създават и нова програма за изпълнение на този общ план – Програмата на независимите зелени производители на енергия (ПНЗПЕ), която си партнира с частния сектор за разработване на нови проекти за чиста енергия. Senesco и ПНЗПЕ работят заедно за изграждането на вятърен парк в Пулупандан на същата площадка, която е определена за въглищната централа. Освен това ПНЗПЕ работи с мелницата за захар на Първия фермерски холдинг в град Талисай за създаване на 30-мегаватова комбинирано производство на енергия от растителна биомаса. ДЕ обявява Негрос за модел за проект на основа на 100 % чиста енергия във Филипините. Съгласно Рамката за възобновяеми енергийни източници ДЕ популяризира Програмата на независимите „зелени“ производители на енергия като модел за насърчаване на по-сериозно участие на частния сектор в изграждането на възобновяеми енергийни източници, инициативи за енергийна ефективност и стратегически интегрирано публично-частно енергийно планиране.

Източник: Nakhoda, S. et al. (2007), *Empowering People: A Governance Analysis of Electricity*. World Resources Institute, p. 28.

- **Изграждане на потенциал сред журналистите.** Журналистите трябва да са свободни да докладват, да разберат проблемите и да имат достъп до необходимата информация. Макар че хората, изпълняващи тази задача, обикновено нямат властта да влияят на свободата на журналистическото разследване и докладване, те могат да осигурят обучение за журналистите, НПО и останалите заинтересовани страни за съществуващите стандартни изисквания към услугите и дейността, за причините, поради които доставчиците не отговарят на изискванията, както и да извършат сравнителен анализ на дейността в други държави.

Как гражданите могат да повлияят на доставчиците и властите

Отчетността ще бъде по-голяма, ако гражданите могат да се организират в групи, за да обсъждат и изразяват своите мнения, както и ако имат канали за въздействие върху вземането на решения в сектора. При една добре функционираща система за управление много от тези канали могат да осигуряват пряк достъп до доставчика – в добрите системи за управле-

ние мениджърите на доставчика са мотивирани да слушат гражданите и се опитат да направят това, което се иска от тях.

За съжаление в повечето развиващи се страни мениджърите на доставчика не са мотивирани да правят това, което гражданите искат, или просто не са в състояние поради липса на средства или други ограничения, наложени им от властите. В тези случаи участието на гражданите трябва да бъде насочено към въздействие върху властите. С други думи, критичното звено, което може да накара управлението в електроенергийния сектор да заработи, са механизмите, които карат властите да реагират на потребностите на гражданите.

Като цяло системите за отчетност на правителствено равнище са извън обхвата на тази статия, но по отношение на специфичните проблеми на електроенергийния сектор мерките, които могат да засилят ответната реакция на вземащите решения към гражданите, включват:

- Предоставяне на данни (което вече беше обсъдено).
- Допускане на конкуренция – въпреки че

енергийният сектор, общо взето, се счита за естествен монопол, когато държавната електрическа компания не се справя добре, може да съществуват възможности други доставчици да запълнят празнотите (Каре 19.6).

- Подпомагане на политиците да разберат, че проектите и реформите могат да им бъдат от полза.

Други форми на участие включват:

- Участие чрез проучвания и фокус групи за планиране на инвестиции и определяне на стандарти за услугите.
- Консултиране за вариантите.
- Участие в надзора.

КАРЕ 19.6. АЛТЕРНАТИВНИ ДОСТАВЧИЦИ ЗАПЪЛВАТ ПРАЗНИНТЕ В ДОСТАВКИТЕ И ПОДОБРЯВАТ ОТЧЕТНОСТТА ПРЕД ГРАЖДАНИТЕ В КАМБОДЖА

Изборите през 1993 г. бележат връщането на Камбоджа към демокрация и относителен мир. Десетилетията на конфликти и липса на поддръжка довеждат до западане на инфраструктурата в страната, а на новото правителство му липсват средства за цялостно възстановяване. Високите цени и липсата на покритие от по-големите компании в селските райони проправят пътя за малки частни доставчици.

Около 600 до 1000 малки частни доставчици, разпределящи електроенергия в селските райони, се появяват най-вече между 1993 и 1997 г. Тези предприятия сега обслужват около половината от всички домакинства, които получават електроенергия.

Повечето малки доставчици са еднолични търговци. Типичните предприемачи имат средно образование, като част от тях са преминали допълнително техническо обучение. Доставчиците имат средно 200 клиенти, от които домакинствата представляват до 94 %. Повечето потребители получават сметки на базата на показанията от електромерите и заплащат ежемесечно, но клиентите са отговорни за закупуването на уредите. Електроенергийни услуги се осигуряват средно за около 4 часа на ден. Приблизителният среден разход за производство на 1 kWh е около 0,34 щатски долара, от които 85 % са за гориво. Средната цена за 1 kWh е около 0,51 щатски долара.

В ситуация със значителна корупция в електрическите компании и агенции за развитие на селските райони тези малки доставчици предлагат ценна услуга и са пряко отговорни пред потребителите. Тъй като оперират без ясна регулаторна и законова рамка на национално равнище, те трябва да разчитат на неформалните договори с клиентите си и са изправени пред реалността, че ако клиентите не харесват техните услуги, могат да преминат към друг доставчик. В такъв случай предприемачът не може да си възстанови първоначалната инвестиция. Ето защо малките доставчици имат силни стимули да предлагат конкурентни цени за качествени услуги, както и да реагират бързо на потребителското мнение и търсене.

Източник: Kariuhi, M., and J. Schwartz (2005), *Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity*. Policy Research Working Paper 3727, World Bank.

ИЗИСКВАНЕ ЗА ОТЧЕТНОСТ ОТ ДОСТАВЧИЦИТЕ

Начините, по които властите изискват отчетност от доставчиците в електроенергийния сектор,

до голяма степен зависят от неговата структура. Все пак въпреки допускането на конкуренция в енергийните сектори през последните две десетилетия повечето доставчици в развиващите се страни остават естествени монополисти. Ето

защо тук се фокусираме върху начините да се изисква отчетност от доставчиците – естествени монополисти. Разгледаните инструменти са:

- вертикално интегрирани електрически компании;
- национални електропреносни или енергопроизводствени и преносни компании;
- разпределителни компании.

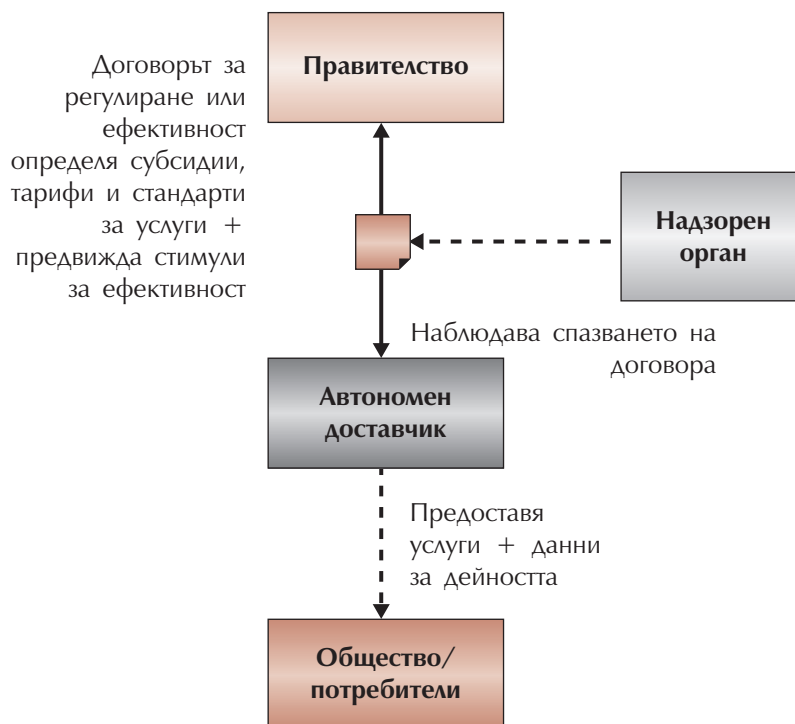
Основните случаи, в които тези инструменти не работят, са при производството и доставката на електроенергия на дребно на конкурентни пазари на енергия и при договорите с независими доставчици на електроенергия, особено когато купувачът е един-единствен. Механизмите за отчетност в тези случаи са разгледани по-нататък в изложението.

Основните елементи на системата за изискване на отчетност от доставчици монополисти най-често са:

- **Договор за „регулиране“** или **„ефективност“**, т.е. ясно писмено споразумение за услугите, които доставчикът се очаква да осигурява, както и за ресурсите, които е разумно да използва при предоставянето на тези услуги (обикновено съчетание от тарифи и субсидии).
- **Доставчик с достатъчна автономност и стимули** за постигане на резултатите, за които от него се изисква отчетност.
- **Надежден надзорен орган**, който да наблюдава дейността на доставчика по отношение изпълнението на договора.
- **Меритократична система**, която възнаграждава доставчика, ако е изпълнил задълженията си по договора, и го наказва при неизпълнение.
- **Средства за предоставяне на данни** за дейността на доставчика на властите и потребителите.

Основната регулаторна структура, резултат от посочените елементи, е представена на Фигура 19.2. Но ако са проектирани правилно,

ФИГУРА 19.2. ОБЩА РАМКА ЗА ОТЧЕТНОСТ ПРИ РЕГУЛИРАНЕТО



различните структури в сектора също могат да имат тези характеристики. Например „надзорният орган“ може да бъде независим регулаторен орган, полуавтономен подизпълнител или държавна институция. По-нататък е разгледан всеки елемент на тази рамка за отчетност (с изключение на предоставянето на данни, което вече бе разгледано), като са посочени различни варианти.

Споразумение за целите на услугите и позволените ресурси

В тази част се обяснява защо определянето на целите на услугите и наличните ресурси за тяхното постигане в писмено споразумение спомага за насърчаване на отчетността и намаляване на корупцията и разглежда как това може да се направи в отделните случаи.

Ползите от споразумение за частни и държавни доставчици

Специалистите в областта отдавна са осъзнали ползите от разработване на (регулационно) споразумение, което определя стандарти за услугите и тарифите или други ресурси за частните доставчици. При тях необходимостта да се определят необходимите стандарти за услугите и позволените тарифи и субсидии е ясна – без подобно споразумение властите и гражданите няма да имат почти никакъв контрол върху предоставяните услуги и върху тарифите. Каре 19.7 дава пример за класическо и добре дефинирано регулационно споразумение, от което се ръководи операторът на националната преносна мрежа на Филипините, която се подготвя за управление от частна фирма с концесионен договор.

При държавните доставчици ползата от определяне на стандарти за услугите и позволените ресурси на пръв поглед е по-неясна – в крайна сметка правителството по силата на правата на собственост и контрол върху доставчика може по всяко време да го насочи да предоставя определени услуги или да намали тарифите. Но необходимостта от точни стандарти за услугите и правилата за тарифи или субсидии става по-ясна в контекста на отчетността на доставчика – правителството трябва да е сигурно, че от мениджърите на неговия доставчик може да се изисква

отчетност за постигане на конкретно определен набор от цели.

Накратко, когато правителството е собственик на доставчика, то трябва да решава мениджърска задача. Тя е равностойна на регулаторната задача, която правителството трябва да решава при наличието на частен доставчик.

Решението на мениджърската задача за държавния доставчик е много сходно с решението на регулаторната задача за частния доставчик. Както регулационната, така и управленската отчетност изискват мениджърите на доставчика да имат ясни резултати, които се очаква да постигнат, а също ясно определени и достатъчни ресурси, с които да ги постигнат. Каре 19.8 показва как основната промяна на корпоративната структура и въвеждането на договор за управление в Южна Африка са помогнали за подобряване на работата на Eskom, вертикално интегрирания доставчик на електроенергия в страната.

Предимствата на споразумението за регулиране или управление с определени стандарти за услугите и определени ресурси са:

- Споразумението разяснява какво трябва да постигне доставчикът под формата на услуги и така дава възможност на властите да определят дали доставчикът си е свършил работата добре или не.
- Чрез определяне на разумно ниво на ресурсите, които могат да се използват при предоставяне на необходимите услуги, споразумението става ключов елемент в системата за насърчаване на ефективността. В съчетание с подходящи мениджърски стимули желанието за повишаване на ефективността може да накара мениджмънта на доставчика да ограничи пражосническото при корупционни практики.
- Споразумението може да стане публично достояние, а условията му да се подложат на обсъждане. Това позволява на гражданите да преценят дали властите се справят добре с определянето на целите за сектора, както и дали доставчикът се представя според очакванията.

Как тогава е възможно властите да преминат към подобни споразумения там, където те все още не съществуват?

КАРЕ 19.7. КОНЦЕСИОННИЯТ ДОГОВОР ЗА TRANSKO ВЪВ ФИЛИПИНИТЕ

Корпорацията за управление на активите и пасивите на енергийния сектор официално започва приватизацията на Transco в седмицата от 28 май 2006 г. През декември 2007 г. Transco е приватизирана чрез договор за 25-годишна концесия, с опция за още 25 години удължаване. Преносното предприятие работи на базата на подробни правила, определящи услугите, които може да предоставя, както и тарифите (цени за транзитен пренос), които може да налага. Цените за транзитен пренос са описани подробно в Насоките за електроенергийния сектор на Филипините за методологията за определяне на цените за транзитен пренос от 2003 г. приблизително до 2027 г.

Те определят:

- използваната методология при определянето на максимални цени за транзитен пренос, които могат да се заплащат за осигуряване на регулирани преносни услуги от регулираното предприятие;
- принципите на ценообразуване, на които трябва да отговаря Регулаторната комисия по енергетика (РКЕ), с цел регулиране на максималните цени за транзитен пренос, които могат да се заплащат за предоставяне на регулирани преносни услуги от регулираното предприятие по време на следващите регулаторни периоди;
- проверката на цените и процеса на коригиране, който РКЕ трябва да предприема ежегодно във връзка с максималните цени за транзитен пренос, които могат да се заплащат за предоставяне на регулирани преносни услуги от регулираното предприятие по време на регулаторния период;
- регулаторните процеси и срокове, към които регулираното предприятие и РКЕ трябва да се придържат, за да може методологията, определена от тези насоки, да бъде ръководена и прилагана своевременно; и
- показателите за ефективност, поставените цели и правилата за отчитане, които регулираното предприятие трябва да спазва по време на следващи регулаторни периоди и които РКЕ трябва да следи, за да се гарантира ефективното и ефикасно предоставяне на регулираните преносни услуги на потребителите.

Тези ясни правила осигуряват основа за ефективен регулаторен контрол на частната фирма, спечелила договора за концесия – един консорциум, състоящ се местните фирми Monte Oro Grid Resources Corp. и Calaca High Power Corp. и Китайската държавна електропреносна мрежа.

Източници: PSALM (2006), *TRANSKO Privatization*. Presentation to the Joint Congressional Power Commission ("PowerCom"), 25 May 2006, Republic of the Philippines Energy Regulatory Commission (2003). *Guidelines on the Methodology for Setting Transmission Wheeling Rates from 2003 to around 2027*.

Създаване на споразумение за регулиране или ефективен мениджмънт

Принципният процес за разработване на споразумение за регулиране или ефективен мениджмънт включва три стъпки:

1. **Дефиниране на проблемите и целите на сектора.** Ако правителството няма ясна идея какви проблеми трябва да решава в елек-

троенергийния сектор, ще му бъде трудно да разработи ефективно решение. Това може да изглежда очевидно, но изненадващо често правителствата изобщо не познават проблемите на сектора и свързаните с тях цели или не определят ясно целите (или не го правят по начин, който да им даде възможност да оценят до каква степен правителствените политики и нормативните актове постигат тези цели).

КАРЕ 19.8. АКЦИОНЕРЕН ДОГОВОР ЗА ЕФЕКТИВНОСТ ПОДОБРЯВА ЕФЕКТИВНОСТТА НА Eskom В ЮЖНА АФРИКА

Eskom в Южна Африка е държавна електрическа компания, която е била корпоратизирана и до неотдавна успешно е била отчетна чрез договор за ефективност.

Преди корпоратизацията мениджмънтът на Eskom не е имал добра отчетност и е можел да планира и финансира прекалено големи производствени мощности. Били са взети неподходящи и скъпи инвестиционни решения.

В отговор на това правителството решава да ревизира управлението на Eskom. От ръководството на компанията е поискана отчетност чрез акционерен договор за ефективност с Министерството на публичните предприятия (правителствения акционер). Съгласно условията на договора Eskom трябва да работи според търговските закони. Контролът се извършва от независим регулатор, който се отчита пред парламента чрез Министерството на полезните изкопаеми и енергетиката и същевременно отговаря за защитата на потребителите. Социалните програми като електрификацията са под надзора на Министерството на полезните изкопаеми и енергетиката, а не на министерството акционер. По този начин съществува напрежение между мениджърите на електрическата компания, които имат стимул да увеличат финансовата възвръщаемост, и регулатора, който е отговорен за повишаване на ефективността и намаляване на разходите при гарантирана финансова стабилност.

След въвеждането на договора Eskom повишава своята производителност, а за правителството вече не е необходимо да гарантира кредитите си. Компанията започва да отчита положителна възвръщаемост на активите си и подобрява надеждността и качеството на снабдяването.

Въпреки това през втората половина на 2007 г. в Южна Африка започват масови прекъсвания на тока, тъй като снабдяването спада спрямо търсенето. Прекъсванията са отдадени на лошо планиране и лоши регулаторни решения, основаващи се на силно политическо влияние.

Източник: Eberhard, A. (2004), *The Political Economy of Power Sector Reform in South Africa*. Stanford University Program on Energy and Sustainable Development.

По принцип всяка дефинирана цел би трябвало да отговаря на основен проблем в сектора. Например, ако проблемът е недостатъчен достъп до услуги, една ясна цел би била той да се увеличи. Ако важен проблем са прекъснатите или непостоянни доставки, целта може да бъде да се подобри надеждността на услугите. Ако постоянната подкрепа на правителството за една зле работеща електрическа компания е важен (финансов) проблем, целта може да бъде да се подобри ефективността на функциониране.

При определянето на проблемите и създаването на цели на сектора правителството може да иска да даде приоритет на някои цели за сметка на други. Това може да изисква политически компромиси. Например правителството може да иска да

подобри качеството на предоставяните услуги, като същевременно запази ниски тарифи. То ще трябва да реши дали да пренебрегне една от тези цели в полза на другата, или да предостави допълнителна финансова подкрепа (под формата на субсидия), за да гарантира, че и двете цели – качество на услугата и достъпна цена – са постигнати

2. Определяне на специфични надзорни функции, необходими за постигане на тези цели. Надзорните функции трябва да помогнат да се гарантира доставчикът да е в състояние и да има стимул да работи по начин, който води до постигане на целите на сектора. По отношение на държавните доставчици надзорните функции са сходни със средствата за регулиране на ръководството на доставчика

като например определянето на целите, разпределянето на бюджета, както и оценката на услугите на база на стандарта и целите на бюджета. За частните доставчици установяването на целите и оценката също са важни, но надзорните функции на бюджета могат да бъдат съсредоточени по-скоро върху контрол на бюджета чрез средствата за регулиране на тарифните нива, които гарантират пълното възстановяване на ефективните разходи чрез тарифите, заплащани от потребителите, или чрез комбинация от тарифи и държавни субсидии.

3. **Определяне на това, кои правни инструменти представят по най-подходящ начин правилата за надзор и кои организации са най-подходящи за изпълнението на надзорните функции.** Правителството може да избере един от няколко инструмента (като например устав или прерогатив на изпълнителната власт), да назначи надзорен орган (като например министерство или комисия по въпросите на комуналните услуги), който ще има право да издава правила за субсидии, тарифи или стандарти за услуги чрез подходящи инвестиции (например поръчки или договори). Договорите имат това предимство, че не могат да бъдат променяни без съгласието на доставчика. Както отбелязва Бесант-Джоунс (2006):

Правилата, които най-добре отговарят на основните проблеми на чуждестранните инвеститори, може да не изискват сложна регулаторна рамка в страната домакин. Ако основните изисквания на инвеститора са яснота на правилата и предвидимост на резултатите с ангажираност от страна на правителството и гарантирана възвръщаемост, те могат да бъдат изпълнени посредством създаването на ясни договори, а не чрез сложни закони.

Когато доставчикът е държавен, изборът на инструмент ще зависи отчасти от това, дали правителството предприема „регулаторен“ или „мениджърски“ подход към отчетността. При „регулаторния“ подход доставчикът би бил третиран като напълно независим от правителството и следователно би бил регулиран като частен доставчик. Това е подходът, възприет от правителствата в Австралия и Нова Зеландия, към компаниите за електроразпределение и пренос, на които те са собственици. За разлика от него мениджърският подход може да представлява споразумение под формата на

меморандум за разбирателство или споразумение между правителството и електрическата компания без юридическа сила. Друг обещаващ подход би бил споразумението да е в рамките на трудовия договор на мениджърите на компанията.

Доставчик със стимули и автономност

Типичната административна среда досега не е предоставяла правилното управление и стимули, така че доставчиците на енергийни услуги да отговарят продуктивно на изискванията на потребителите. Повечето държавни енергийни компании в развиващите се страни работят в условията на недобро управление и силно изопачени икономически стимули за мениджърите, служителите и клиентите на компаниите за комунални услуги, което пречи за предоставянето на услугите и контрола върху приходите. Правителствата са контролирали строго техните електрически компании чрез ключови срещи, определяне на тарифи, одобрения на инвестиции и финансиране, условия за наемане на работа и бюрократични процедури. Някои правителства дори са принуждавали електрическите компании неволно да подкрепят бюджетите им, като техните служби и агенции не са плащали сметките си за електричество. Това обикновено води до оперативна неефективност, ограничен достъп до електричество, финансови загуби и необходимост от държавни субсидии за тези услуги, често в условията на широко разпространена корупция. Високите равнища на нетехнически загуби на електроенергия (като например кражба) от държавните електрически компании в много развиващи се страни отразява и липсата на управление (Бесант-Джоунс, 2006).

В тази част се разглежда въпросът защо предоставянето на достатъчно автономност е важно за подобряване на управлението и намаляване на корупцията и как на практика може да се постигне подобна автономност. След това се разглежда също толкова важният въпрос за стимулите, заради които мениджърите на доставчика работят и изпълняват регулаторното споразумение.

Автономност на доставчика

Ако хората, които управляват доставчика, не разполагат с разумна степен на свобода, от тях не може да се търси отговорност за дейността на доставчика. Достатъчната автономност включва способността за решаване на задачата за това,

как електрическата компания да постигне целите си, за да се гарантира, че приходите са насочени за тяхното предназначение – за наемане на персонал, определяне на заплати и стимули за производителност, прекъсване на държавни и частни длъжности, реинвестиране на приходи в системата за подобряване и разширяване и т.н.

Много са възможните ограничения на автономността на доставчика. На практика тя често е по-малка, отколкото „на хартия“. Законодателство, което постановява автономността на доставчика, може да е от полза, но е възможно да не бъде достатъчно да гарантира, че ръководството на доставчика наистина е упълномощено да взема ключови ре-

КАРЕ 19.9. ПРЕДИМСТВА И НЕДОСТАТЪЦИ НА СМЕСЕНАТА СОБСТВЕНОСТ

Продажбата на миноритарни дялове на нестратегически инвеститори от страна на правителствата може да доведе до краткосрочни печалби, но да създаде дългосрочни проблеми. Много страни (като например Египет, Русия, Украйна и Виетнам) са продали миноритарни дялове на местни инвеститори и са предоставили или продали при преференциални условия акции на служителите на електрическата компания и на местните фондови борси. Тези продажби могат да се използват за набиране на средства за държавните бюджети, въпреки че обикновено сумите не са големи, както и за повишаване на мотивацията на служителите и за подпомагане на зараждащи се фондови пазари. Когато се комбинират с приватизацията чрез миноритарни дялове обаче, те могат да предоставят контрола на дружеството по непредвидени начини (служителите често бързо продават акциите си на инвеститори, търсещи контролиращо участие в енергийни компании). Тези акции обикновено са непривлекателни за сериозните инвеститори, тъй като групи от миноритарни акционери с право на блокиращ глас винаги могат да възпрепятстват това, което иска да направи стратегическият инвеститор (както се е случило в Украйна).

Източник: Besant-Jones, J. (2006), *Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?* Energy and Mining Sector Board, Discussion Paper, No. 19, World Bank, p. 51.

КАРЕ 19.10. УЧАСТИЕ НА ОБЩЕСТВЕННОСТТА И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Остров Сагар в Сундербан, Индия, се снабдява с електричество, генерирано от слънчеви панели, предоставени за ползване на общността от Управлението за развитие на възобновяемите енергийни източници на Западен Бенгал. Един панел обслужва 120-150 домакинства, обединени в група. Местен комитет ръководи всички дейности, включително изпращането на сметки, събирането на плащания от потребителите, както и наблюдението на системата. Потребителите заплащат по тарифа, повече от два пъти по-висока от тарифата, по която плащат на държавната компания потребителите на континента. Електрозахранването се ограничава до няколко часа вечер. Потреблението е ограничено до около 7-10 kWh на месец, а прекаленото потребление бива блокирано чрез миниатюрни прекъсвачи, инсталирани в домовете. Кражби почти не съществуват, а случаите на неплатени сметки са редки благодарение на огромния взаимен натиск и вътрешния надзор от страна на групата потребители.

Източник: Gulati, M. and M. Y. Rao (2007), *Corruption in the Electricity Sector: A Pervasive Scourge in Campos, J. and S. Pradhan (eds), The Many Faces of Corruption: Tackling Vulnerabilities at the Sector Level.* World Bank, p. 129.

шения. Факторите, които могат да ограничат **практическата** автономност на доставчика, включват използването на държавно финансиране, неясни регулаторни правила или избор на политики, които карат доставчика да се обръща към регулатора или властите за вземане на решения по много въпроси и – може би най-често – култура на отстъпки от страна на Управителния съвет и ръководството на доставчика пред техните политически господари.

Възможните начини за увеличаване на автономността на доставчика и преодоляване на тези ограничения са:

- корпоратизация;
- смесено участие (вж. Каре 19.9);
- приватизация за създаване на компания – собственост на инвеститори;
- кооперативна собственост.

Каре 19.10 описва пример за участието на местната общност, което води до по-добро управление.

Възможните приложения на всяка форма на собственост са разгледани по-подробно на Таблица 19.1.

Таблица 19.1. Видове собственост и организационно-правна форма

	Министерство или отдел	Законов (или държавен) орган	Държавна фирма	Дружество със смесено участие	Частна компания	Кооперативна компания
Юридическа основа	Обикновено изпълнителна заповед	Устав	Меморандум и учредителен договор (регистрация по Закона за дружествата)	Меморандум и учредителен договор (регистрация по Закона за дружествата)	Меморандум и учредителен договор (регистрация по Закона за дружествата)	В повечето случаи учредена по Закона за кооперациите. Може да бъде учредена и по Закона за дружествата със специален учредителен договор или като компания, която се управлява от потребителски тръст
Статут като юридическо лице	Обикновено не се учредява (и не е юридическо лице, отделно от правителството)	Учреден или неучреден	Учредена (и е отделно юридическо лице)	Учредена (и е отделно юридическо лице)	Учредена (и е отделно юридическо лице)	Учредена
Вид собственост	На теория собственост на правителството като основател	На теория собственост на правителството като основател	Собственост на правителството като основател и акционер	Някои дялове са собственост на правителството, а други – на частен инвеститор	Всички дялове са собственост на частен инвеститор	Собственост на клиентите
Правна рамка	Функционира съгласно публичното право	Функционира съгласно публичното право (в много случаи)	Функционира съгласно частното право	Функционира съгласно частното право	Функционира съгласно частното право	Функционира съгласно частното право

Корпоратизиране на доставчиците на електроенергийни услуги

„Корпоратизацията“ обикновено се препоръчва като начин за увеличаване на автономността и професионализма на доставчиците на електроенергия. Терминът „корпоратизация“ понякога се използва за създаването на доставчик на електроенергия, който е юридическо лице (независимо дали е държавно дружество или публично-правно дружество), за разлика от доставчик, който е част от държавна институция или общинска власт. В други случаи терминът се отнася строго за преобразуване на държавен доставчик в дружество, учредено съгласно обикновеното дружествено право (с юридическа идентичност, отделна от тази на правителството), но в което всички акции са собственост на правителството.

Корпоратизираните доставчици ще имат различни стимули за ефективност в контекста на различните пазари. Например те може да се конкурират с частни доставчици, каквато е ситуацията в Нова Зеландия (където трима корпоратизирани доставчици се конкурират с частни компании при производството на енергия и на пазара на дребно) и Филипините (където корпоратизирана компания за производство на енергия се конкурира с частни компании). В подобни условия доставчиците се сблъскват с ясни пазарни сигнали за това, колко добре се представят по отношение на разходите и качеството.

При условие че възнаграждението на ръководството на компанията е свързано с пазарните резултати, подобна конкуренция може да създаде стимули за повишаване на рентабилността. Тези стимули обикновено са по-големи, когато корпоративната структура е по образец на частния сектор, в съответствие с конкурентите на пазара, а не с нормите в публичния сектор. В Нова Зеландия например Законът за държавните предприятия поставя за цел на държавните предприятия да бъдат „толкова рентабилни и ефективни, колкото предприятията, които не са собственост на Короната“. Въпреки че други цели (като например да бъдат „добър работодател“) могат да намалят отговорността на корпоратизираните компании по отношение на рентабилността, наличието на ясно поставени цели за доходоносност спомага за създаване на стимули за подобряване на управлението и повишаване на ефективността.

Бесант-Джоунс обобщава значението на способния и независим управителен съвет за една корпоратизирана електрическа компания.

Назначаването на независим и компетентен управителен съвет е от решаващо значение за борбата с политическата и бюрократичната намеса в управлението на енергийното дружество. Съветът трябва да се състои от висококомпетентни външни специалисти и други осведомени видни личности за разлика от типичната практика за ограничаване на управителните органи до няколко държавни служители и директори на електрическата компания. Опитът на Литва показва благотворното въздействие на тази политика върху корпоративното управление на компаниите. Ако повишаването на ефективността се окаже трудно при съществуващия набор от управители или съветници, като временна мярка може да се разгледат алтернативите за използване на договори за управление, сътрудничество или франчайзинг на западноевропейски електрически компании (Бесант-Джоунс, 2006).

Каре 19.11 сравнява и противопоставя четири примера за корпоратизация в различни пазари и с различни корпоративни структури на управление.

Въпреки че е възможно в съвета на корпорацията да има представителство от висши държавни служители, той е отделно юридическо лице, което оперира по-скоро като частна компания. Неговите финанси са обособени от консолидирания държавен бюджет и могат да бъдат подложени на външен одит. Предимствата на този модел са, че той може да въведе автономност и търговска дисциплина в електрическата компания, като намали политическата намеса и дребната корупция, водейки до значително по-добри резултати по отношение на обхвата и качеството на услугите. Сравнението между корпоратизирана електрическа компания и ведомствен водоснабдител, опериращи в един и същ град, ясно показва някои предимства (Каре 19.12).

На практика корпоратизацията често е несвършена – възможно е политиките да продължават да се намесват в дейността на електрическата компания или да се опитват да ограничават тарифните приходи, така че да пречат на компанията да постигне всички свои цели. Може да има и вътрешно съпротивление към админи-

КАРЕ 19.11. СЪПОСТАВКА НА ВИДОВЕТЕ КОРПОРАТИЗАЦИЯ

Прегледът на четири случая на корпоратизация – в Мексико, Нова Зеландия, Филипините и Южна Африка, установява, че правителствата на тези страни са предприели доста различни подходи за реформиране на енергийните си сектори и подобряване на управлението на доставчиците. Като цяло корпоратизацията в Нова Зеландия изглежда най-успешна, въпреки че всяка страна е постигнала определени подобрения чрез съответните реформи.

Някои от най-успешните практики, използвани при разглежданите случаи, са:

- прилагане на дружественото право и други закони по отношение на фирми в частния сектор и към електрически компании с цел да се въведат нови правила, регулиращи отношенията между тях и правителството като техен собственик;
- прокарване на допълнителни ограничения за взаимоотношенията между правителството като собственик и електрическата компания с цел решаване на специфични проблеми, които възпрепятстват управлението на държавните електрически компании (като например слабото влияние на действителните крайни собственици на компаниите – граждани, върху непосредствения собственик – правителството);
- изискване на допълнителни публични отчети от електрическите компании – например за насоките, дадени им от политиците, както и за политиките на компаниите по отношение на кражби и корупция от страна на техни служители;
- предприемане на допълнителни стъпки за създаване на търговска култура в електрическите компании – например чрез назначаване на независими директори от успешни търговски компании;
- изискване към електроенергийните дружества да ползват заеми от частни кредитори без наличието на държавна гаранция, за да получат ползите от проверките от страна на кредиторите и агенциите за кредитен рейтинг;
- регистриране на борсата на малък брой акции на компаниите за създаване на пазарна информация за търговската ефективност, приходи от дялово участие и надзор от страна на останалите акционери;
- създаване на условия на по-прозрачен и ефективен метод за преразпределяне на ресурсите като например преки субсидии за клиентите;
- намаляване на конфликта на интереси, пред който е изправено правителството като стратег и собственик, като се разделят отговорностите за политиката и собствеността – например като първата бъде превърната в задължение на министъра на енергетиката, а втората – на министъра на финансите.

Източник: Irwin, T., and C. Yamamoto (2004), *Some Options for Improving the Governance of State-Owned Electricity Utilities*. Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 11, World Bank.

стративните промени, свързани с приемането на корпоративния модел, или липса на капацитет за правилното прилагане на необходимите промени. Подобни ограничения трябва да се вземат под внимание при осъществяването на корпоративни проекти. Както отбелязва Шърли (1998):

„[П]риватизацията и корпоратизацията имат сходна политическа цена и успяват или се провалят заедно. Ако реформата е политически привлекателна, приложима и убедителна, държавите извършват успешна приватизация и корпоратизация“. (Шърли, 1998).

КАРЕ 19.12. КОРПОРАТИЗИРАН ДОСТАВЧИК НА ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЯ ДАВА ПО-ДОБРИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ОБЩИНСКО ВОДНО (ХИДРОИНЖЕНЕРНО) ПРЕДПРИЯТИЕ В МУМБАЙ

Общинската корпорация на Голям Мумбай е собственик на доставчиците на вода и електроенергия за града. Доставчикът на електроенергия, Brihanmumbai Electric Supply & Transport (BEST) (корпоратизирано предприятие), работи много по-ефективно от доставчика на вода – Хидроинженерния департамент (ведомство на общинската власт). Много специалисти от сектора смятат, че разликата в ефективността се дължи на корпоративната структура на BEST, която позволява по-голяма автономност на мениджърите и им дава стимул и ресурси за подобряване на резултатите.

В Хидроинженерния департамент на мениджърите не са делегирани почти никакви правомощия. Например общинският комисар може да разреши разходи в размер до 1 млн. рупии (около 25 000 щатски долара), докато главният хидроинженер може да разреши разходи в размер до 10 000 рупии (около 250 щатски долара). Помощник-инженер има правомощия за разходи до 250 рупии (около 6 щатски долара). Очевидно е, че тези суми са достатъчни за покриване само на незначителни ремонтни работи. Всички останали разходи – често за рутинни цели – трябва да бъдат одобрени от Постоянния общински комитет, за който се твърди, че редовно изисква определен процент от всеки договор за доставка. Бюрократичните процедури за одобрение и поръчки означават, че закупуването на каквото и да е отнема дълго време и че всички ремонтни и възстановителни дейности се забавят. Освен това липсват превантивна поддръжка и важно оборудване за безопасността на персонала.

Работата на системата страда в резултат на неефективен мениджмънт и липса на ресурси. Средната продължителност на доставките в целия град е само 4-5 часа на ден, налягането е ниско, а качеството на доставяната вода е много лошо, особено по време на мусоните, когато редовно има наводнения. Ако системата доставяше вода непрекъснато, около 50 % щяха да бъдат загубени чрез технически и търговски загуби.

За разлика от Хидроинженерния департамент BEST работи ефективно. Общите загуби при разпространението са ограничени до 12-15 %, от които само 3 % се дължат на търговски загуби. Надеждността на доставките е добра, а компанията бележи стабилен ръст в общите продажби през последните години.

BEST е създадена като компания за трамваи и електроенергия, но започва да доставя електроенергийни услуги през 1905 г. Собствеността е придобита от Общинската корпорация през 1947 г., но компанията е запазена като самостоятелно юридическо лице.

Фирмата се ръководи от генерален директор, който докладва на комитета на BEST (управителен съвет, състоящ се от 17 членове на общината, което прави компанията отговорна за изпълнението на техническите и финансовите цели). BEST се радва на висока степен на автономност. Общинската корпорация одобрява годишния бюджет на компанията и позволява увеличаване на тарифите, когато е необходимо.

Източник: www.bestundertaking.com и обсъждане на Castalia с персонал на общинската корпорация.

Дружество със смесено участие

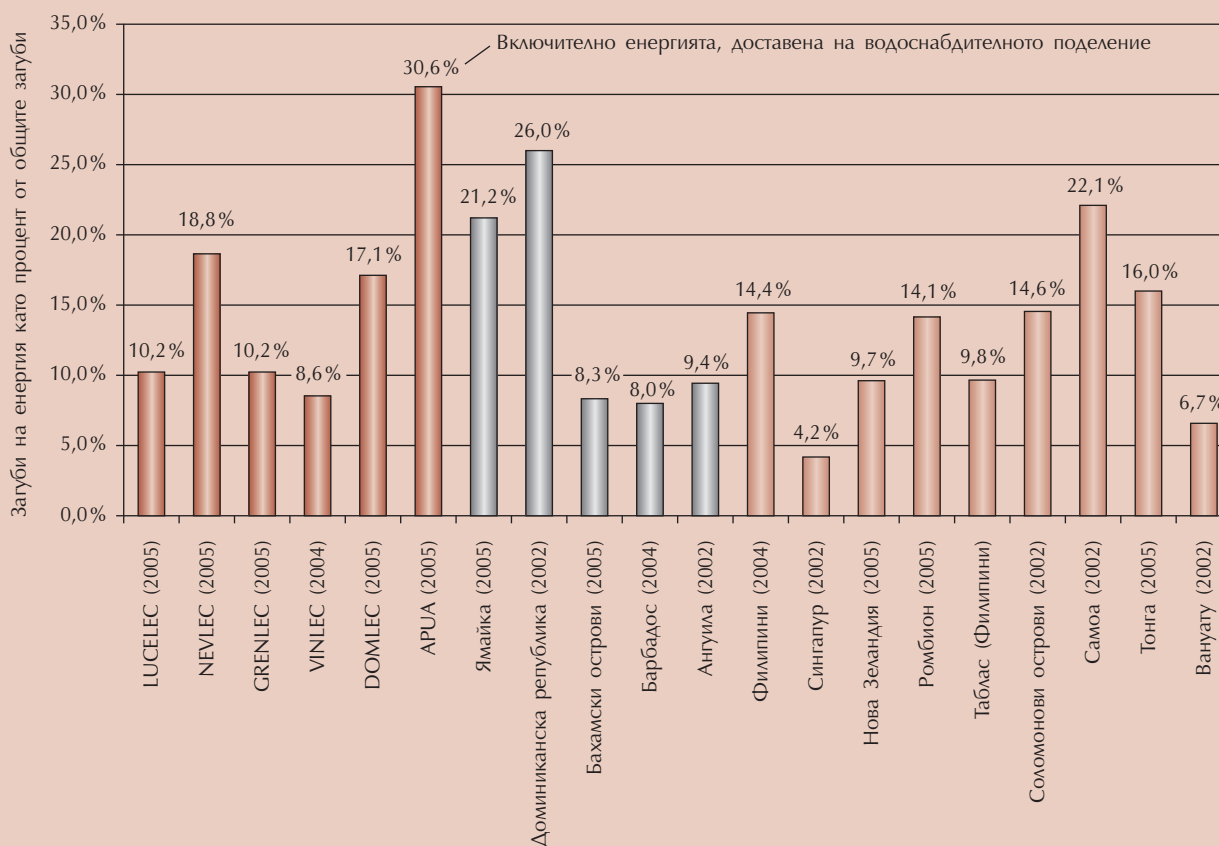
При дружествата със смесено участие част от акциите са собственост на правителството, а друга – на частни инвеститори. Тази диверсификация на собствеността може да намали риска от контрол от страна на политически или заинтересовани групи. Тъй като политическият контрол обикновено отклонява ресурсите от най-ефек-

тивното им използване (например като избира да инвестира в конкретна общност в замяна на подкупи или политически услуги), намаляването на контрола чрез смесено участие може да повиши ефективността на електрическата компания. Един добър пример за връзката между смесеното участие и ефективността на компанията може да се види в Карибския басейн (Каре 19.13).

КАРЕ 19.13. СМЕСЕНАТА СОБСТВЕНОСТ ПОВИШАВА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ЕЛЕКТРИЧЕСКИТЕ КОМПАНИИ В ИЗТОЧНИЯ КАРИБСКИ БАСЕЙН

Съпоставително изследване на показателите на електрическите компании в източната част на Карибския басейн показва, че степента на частната собственост е важен показател за ефективността, управлението и нормативното устройство на дадена компания. Електрическите компании с частно участие – DOMLEC, GRENLEC и LUCELEC – като цяло се справят по-добре от държавните електрически компании – APUA, NEVLEC и VINLEC. Следващата фигура показва загубите по мрежата в шестте компании (компаниите от източния Карибски басейн са първите шест вляво).

Загуби по мрежата



Източник: Castalia (2007). *The Feasibility of Regional Cooperation in Regulation of the Electricity Sector of the Eastern Caribbean States*. Final Report to the World Bank, Volume II.

Смесеното участие е спомогнало и за подобряване на управлението на електроенергийната система на Русия, както е описано в Каре 19.14.

Приватизация за създаване на частна компания, собственост на инвеститора

Най-добрият начин да се гарантира независимостта на електрическата компания е тя да бъде частна собственост или да се управлява от частно лице. Въпреки това предимствата на авто-

номността на частния оператор изискват еднакво добри регулаторни или договорни условия, за да се гарантира отчетността на доставчика. Едно проучване сред над 1200 електрически компании дава солидни доказателства, че участието на частния сектор е особено ефективно за повишаването на тяхната ефективност (Каре 19.15) (Гаснер, Попов и Пушак, 2007). Въпреки това договорите за частно участие могат да бъдат скъпи и трудни за изготвяне и продажба на търг, както и да не получат подкрепата на правителството и обществеността.

КАРЕ 19.14. ИНВЕСТИТОРИ ОКАЗВАТ НАТИСК ЗА ПРИЕМАНЕ НА ДОБРО КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ

Руското акционерно дружество „Единна енергийна система“ (РАО ЕЕС) е най-голямата електрическа компания в Русия. Фирмата е собственик на преносната мрежа с високо напрежение и на 33 % от доставките за нуждите на електроцентралите, както и на дялове в регионалните разпределителни дружества. Държавата притежава около 53 % от РАО ЕЕС, а останалите 47 % са собственост на миноритарни акционери.

В началото на 2000 г. ръководството на РАО ЕЕС предлага сложен и непрозрачен план за реструктуриране. Причината за реструктурирането е необходимостта от повишаване на ефективността и конкурентоспособността. Планът включва създаването на множество производствени, преносни и търговски компании (общо около 1000 предприятия) в рамките на обща компания за надзор.

Много акционери са притеснени от плана, най-вече защото предложената структура на две равнища би поставила процеса на преразпределение на активите извън контрола на акционерите, както и на управителния съвет (което би могло да доведе до непрозрачни сделки с местните производители и регионалните власти) и защото предложените за продажба активи на РАО ЕЕС са на много ниски цени. Тези аспекти на плана създават съмнения за корупция и източване на активите. Пазарите реагират отрицателно на предстоящите промени в компанията, а от април до декември 2000 г. цената на акциите спада с 62 %. Институционалните инвеститори изразяват сериозна загриженост в писмо, адресирано до президента Путин. Независими директори в РАО ЕЕС успяват да блокират придвижването на плана за реструктуриране и забраняват всички сделки с активи, докато не бъде получено адекватно одобрение на плана за реструктуриране.

В крайна сметка правителството обявява отмяната на първоначалния план за реструктуриране и създава комисия за изработването на нов план, която включва и миноритарни акционери. На преговори с миноритарните акционери правителството се съгласява да направи промени в устава на дружеството за настоящите активи за продажба, както и да назначи международни експерти като консултанти за добрите практики за корпоративно управление на електрическите компании.

**КАРЕ 19.14. ИНВЕСТИТОРИ ОКАЗВАТ НАТИСК ЗА ПРИЕМАНЕ НА ДОБРО
КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)**

Експертите разработват нов, по-прозрачен план за реструктуриране и постигат споразумение с акционерите, което е одобрено. Правомощията на управителния съвет са разширени значително чрез изменения на устава. Списъкът на сделките, изискващи одобрение от акционерите, е увеличен, а също списъкът на корпоративните събития, подлежащи на задължително оповестяване пред акционерите. Управителният съвет на РАО ЕЕС създава комисия за реформиране, председателствана от независим директор. Мениджърите обявяват създаването на методологична база и режим за редовни одити на финансите и дейността на дъщерните дружества и независимите компании. Това реструктуриране се разглежда като едно добро приложение на принципите на доброто корпоративно управление за намаляване на възможностите за корупция.

Източник: (2002), *Corporate Governance: An Antidote to Corruption. Records of the 10th International Anti-Corruption Conference*, Center for International Private Enterprise.

**КАРЕ 19.15. ЧАСТНИ ОПЕРАТОРИ СПАСЯВАТ ПРАВИТЕЛСТВА ОТ ПРЕДОСТАВЯНЕ
НА ОГРОМНИ СУБСИДИИ ЗА ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЯ**

Когато частните оператори поемат продажбите на дребно, те намаляват драстично забавянето на плащанията, кражбите и неплащането на сметки (от 30 на 12 % в Буенос Айрес и в подобна степен в Кот д'Ивоар, където активите не се продават, а само се дават под наем). Много от ползите, елиминирали или намалили необходимостта от субсидии, произтичат от по-доброто управление на активите. Обикновено в реформираните енергийни сектори на Латинска Америка за период от пет години електроцентралите се увеличават с 10 % до 40 %, броят на клиентите на служител намалява с 50 %, а стойностите на показателите за прекъсване на мощността намаляват наполовина. Следващата таблица обобщава други подобрения в показателите.

Подобрения в приватизираните южноамерикански електроразпределителни компании

	Перу	Аржентина	Аржентина	Чили
Компания	Luz del Sur	EDESUR	EDENOR	Chilectra
Година на приватизиране	1994	1992	1992	1987
Промяна в търговията с енергия (%)	+19	+79	+82	+26
Промяна в загубите на енергия (%)	-50	-68	-63	-70
Промяна в броя на служителите (%)	-43	-60	-63	-9
Промяна в броя клиенти на служител (%)	+135	+180	+215	+37

КАРЕ 19.15. ЧАСТНИ ОПЕРАТОРИ СПАСЯВАТ ПРАВИТЕЛСТВА ОТ ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ОГРОМНИ СУБСИДИИ ЗА ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЯ (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)

	Перу	Аржентина	Аржентина	Чили
Компания	Luz del Sur	EDESUR	EDENOR	Chilectra
Промяна в нетните вземания (дни)	-27	-38	—	-68
Промяна в обезпечаването за лоши кредити (% от продажби)	-65	-35	—	-88

Източник: Besant-Jones, J. (2006), Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned? Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 19, World Bank, p. 34.

Кооперативна собственост

Предоставянето на собствеността на електрическата компания на гражданите чрез структурирането ѝ като кооперация може да създаде ефективна управленска структура за електроенергийния сектор, дори когато подобни структури са рядкост на други места в сектора или във властта. Ефективната управленска структура на кооперацията означава, че мениджмънтът на доставчика е отговорен пред представителите на клиентите, какъвто е случаят в примера от Бангладеш, представен в Каре 19.16.

Кооперациите най-често работят добре при прости системи и малки сектори в областта на услугите. В тези сектори потребителите могат да бъдат по-пряко представени в управителния съвет на доставчика, който не е необходимо да бъде многоброен или да има висока степен на технически капацитет, за да работи системата ефективно. Ефективността на кооперациите може да се подобри чрез привличане на партньори с подходящи технически квалификации или достатъчен опит. За по-големи доставчици с по-сложна структура кооперативната собственост поставя по-голям риск от липса на компетентност или единство на съвета. Смесените резултати от дейността на кооперациите на електроенергийния сектор във Филипините илюстрират някои предизвикателства в модела, както и необходимостта да се осигури внимателно структурирано споразумение за управление, а не проста система, основана на „правото на мнозинството“.

Стимули за доставчика

Стимулите за доставчика да работи ефективно и да намали корупцията варират в зависимост от собствеността и мениджмънта на доставчика: по своята същност те са по-големи при частните доставчици и по-ниски при държавните.

Частните електрически компании имат „вградени“ стимули за намаляване на корупцията и рисковете от лошо управление – техният мениджърски екип се отчита пред управителния съвет, който изисква максимална печалба. От друга страна, мениджърският екип държи останалия персонал на компанията отговорен за ограничаване на разходите и постигане на необходимите стандарти на ефективност. По този начин частните електрически компании разполагат със стабилна система от стимули за прилагане на ефективно корпоративно управление и средства за мениджмънт, което спомага за намаляване на корупцията. Същите стимули важат и при концесионните договори – частните оператори носят отговорност по условията на договора и имат стимул да предотвратят нарастването на разходите чрез корупция.

Следователно въвеждането на частна собственост или експлоатацията на една електрическа компания може да бъде ефективен начин за повишаване на производителността и неподкупността, както е показано в Каре 19.17.

Случаят с договорите за мениджмънт обаче, е доста различен. При тях частният оператор пре-

доставя мениджърски услуги на електрическата компания, но не е неин собственик. Тъй като няма какво да губи при ниска ефективност на компанията (в зависимост от това, как е структурирана таксата за мениджмънт), частният мениджърски екип не е мотивиран да минимизи-

ра загубите вследствие на корупция или ниска производителност. В резултат на това стимулите за намаляване на корупцията при договори за мениджмънт ще бъдат сходни със стимулите на държавните компании. Каре 19.18 описва опита с някои договори за мениджмънт.

КАРЕ 19.16. СЕЛСКИ ЕЛЕКТРИЧЕСКИ КООПЕРАЦИИ В БАНГЛАДЕШ

През 1977 г. в Бангладеш е създаден Съветът за електрификация на селските райони (СЕСР), малко след като конституцията обявява електрификацията на селските райони за „основен принцип на държавната политика“. Първата Polli Bidyut Samities, или Селска електрическа кооперация (СЕК), е основана през 1980 г. в едно село в Дака. Днес в експлоатация са 67 СЕК, обслужващи 39 684 села.

СЕСР се финансира от правителството и осигурява финансови средства за СЕК (както и техническа помощ за развитие, експлоатация и поддръжка). Всяка СЕК е автономна организация. СЕК са под надзора на съвет, избран от членовете на кооперацията. Потребителите са поканени да участват в процесите на вземане на решения и да присъстват на годишното Общо събрание. СЕСР определя финансирането на всяка СЕК в зависимост от ефективността ѝ и има право да уволнява некомпетентни или корумпирани мениджъри.

СЕК се доказват като ефективна корпоративна форма. Заедно те са най-голямата „сила“ в енергийния сектор на Бангладеш и обслужват около 25 млн. души от селските райони в цялата страна. Една четвърт от тези СЕК са печеливши, а половината работят на прага на рентабилността.

Източници: Barkat, A. (2002), *Rural Electric Cooperatives in Bangladesh*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific; and Gulati, M. and M. Y. Rao (2007), *Corruption in the Electricity Sector: A Pervasive Scourge*, in Campos, J. and S. Pradhan (eds), *The Many Faces of Corruption: Tackling Vulnerabilities at the Sector Level*, World Bank, p. 145.

КАРЕ 19.17. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРИВАТИЗАЦИЯТА НА ЕНЕРГИЙНИТЕ СЕКТОРИ В ЧИЛИ И АРЖЕНТИНА

След приватизацията в Чили доставчиците на електроенергия увеличават значително капацитета си, като между 1990 – 1998 г. годишното производство се удвоява. Приватизацията също повишава производителността на компаниите чрез намаляване загубите на енергия повече от наполовина, до 8,3 % през 1997 г., чрез удвояване на производителността на труда в областта на разпределението, както и чрез утрояване на производството на енергия на работник в най-голямата компания за производство. Въпреки че приватизираните компании стават значително по-ефективни, тези печалби стигат до клиентите само в конкурентните сфери. В основния пазар регулираните цени на електрическа енергия на едро намаляват с 37 %, а технологичните промени правят голяма част от съществуващите топлоцентрали икономически неизгодни. Крайната цена за клиентите обаче не спада в отговор на огромните печалби от производителността, постигнати след приватизацията, тъй като между 1987 и 1998 г. регулираната цена за потребителите

**КАРЕ 19.17. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРИВАТИЗАЦИЯТА НА ЕНЕРГИЙНИТЕ СЕКТОРИ
В ЧИЛИ И АРЖЕНТИНА (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)**

се понижава само със 17 %. Тази ситуация довежда до грандиозно увеличаване на печалбата на електроразпределителните дружества: през този период процентът на възвръщаемост на най-големите дистрибутори нараства от 10,4 на 35 %, което е впечатляващо, като се имат предвид ниските пазарни рискове, поемани от дистрибуторите монополисти (Фишер и Сера, 2000).

В случая на Аржентина цените на енергията на едро и незадоволеното търсене спадат значително след пазарната реформа. Средната спотова цена на енергията постепенно спада от около 45 щатски долара на мегаватчас през 1992 г. – първата година от експлоатацията – до 25 щатски долара на мегаватчас през 1998 г. под влияние на силна конкуренция сред приватизираните генератори. Цените на енергията на дребно обаче, не спадат в такава голяма степен, тъй като договорите между дистрибуторите и производителите са сключени преди приватизирането на страните. Цените на електроенергията за промишлени цели намаляват повече, отколкото цените за битовите потребители. Подобни тенденции са забелязани и в други южноамерикански страни (Боливия, Колумбия, Перу), които следват същия модел за реформи – като Аржентина например – цените на едро спадат повече от цените на дребно.

Източник: Besant-Jones, J. (2006), *Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?* Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 19, World Bank, p. 32.

Един от вариантите за подобряване на стимулите е структурирането на таксата за мениджмънт, така че мениджърският екип да поеме по-голям риск при изпълнение на дейността. Например, ако договорът включва изплащане на бонуси на базата на постигнато намаляване на техническите загуби, това може да насърчи частния оператор да въведе процедури за намаляване на тази форма на корупция в областта на връзките и търговските операции. Както показва този пример, промяната в риска за частния оператор с цел да се увеличат стимулите вероятно ще означава по-високо заплащане под формата на бонуси или по-висока (но условна) такса за мениджмънт. Въпреки това този допълнителен разход може да бъде компенсирани от предимствата от намаляването на корупцията и неефективността.

В държавните електрически компании стимулирането на работниците и служителите не е пряко свързано със стимулите за собствениците на компанията. За да се избегнат подобни проблеми, добрите мениджъри на електрически компании създават средства за управление, които ефикасно откриват и санкционират поведение, което вреди на работата на компанията, и възнаграждат поведение, което ѝ е от полза.

Най-добрият подход за повишаване на ефективността и неподкупността на служителите на държавните доставчици може да се окаже възнаграждението според производителността на труда им. То може да бъде предложено чрез добре структуриран договор за мениджмънт, какъвто е случаят в Уганда, или чрез алтернативни или по-неформални механизми. В Нова Зеландия например на мениджърите на държавни предприятия, включително електрически компании, се заплаща в съответствие с печалбата на компанията. Налагането на строг регулаторен режим спомага да се гарантира, че ръстът на печалбите в предприятията е резултат от повишаване на ефективността, а не е следствие от увеличаване на тарифите или спад в качеството на услугите.

Подобен подход би могъл да бъде възнаграждаването на ръководството на електрическата компания при постигане на определено качество на услугите. Това може да бъде особено ефективно, ако съществуващите услуги са некачествени или ако са необходими определени подобрения в рамките на определен период.

Допълнителен вариант е да се предложат и други форми на стимулиране за ефективността вместо

КАРЕ 19.18. ОПИТЪТ С ДОГОРИТЕ ЗА МЕНИДЖМЪНТ

Основните трудности при договорите за мениджмънт засягат разграничаването на отговорностите на собственика и управителя, а също и необходимостта от пълна подкрепа на споразумението от страна на собствениците и служителите. Опитът с договори за мениджмънт и лизингови споразумения през 90-те години в енергийните сектори на развиващите се страни като цяло са разочароващи. Голяма част от този опит е получен в Субсахарска Африка (в Бенин, Демократична република Конго, Гана, Мали, Руанда, Сенегал, Сиера Леоне и Зимбабве). Доставчиците на услугите по тези договори инвестират недостатъчно рисков капитал, тъй като нямат голям стимул да направят това при малкия брой клаузи в договорите, свързани с резултатите от дейността. Подобен опит е получен и на други места (Боливия, Лаоската народнодемократична република). Кот д'Ивоар е един забележителен успех с 15-годишна концесия за експлоатация, която започва през 1990 г. и довежда до значително подобряване на техническата и финансовата ефективност и качеството на услугите, което от своя страна привлича първите независими производители на електроенергия в региона. Тези подобрения обаче не успяват да бъдат запазени, след като политическите и икономическите условия в Кот д'Ивоар се влошават значително след 2000 г.

Източник: Besant-Jones, J. (2006). *Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?* Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 19, World Bank, p. 46.

или заедно със заплащането на база на постигнати резултати. Например сравнителен анализ на компанията с други компании в страната и в региона може да доведе до конкуренция по отношение на най-висока производителност, създавайки стимули за служителите да се повишат неподкупността и ефективността. По същия начин партньорски проверки на дейностите на компанията или на производителността могат да доведат до натиск за подобряване на репутацията.

Надежден надзорен орган

Ако от доставчика ще се изисква отчетност за резултатите от дейността, някой трябва да ги следи. Правителството има няколко възможности за избор.

В много страни са създадени независими регулаторни агенции. Каре 19.19 описва считаните често пъти за най-добри практики в изграждането на регулаторни агенции.

Други възможности включват министерство, което следи и възлага договори за концесия. Някои страни приемат междинни модели, както е описано в каре 19.20 за Вануату.

Държавните доставчиците могат да бъдат наблюдавани по много и различни начини. Единият вариант е чрез независимо регулиране. Това може да осигури необходимите проверки и баланси. Така например в Белиз държавното енергийно дружество се регулира от Комисия за дейността на комуналните услуги, докато в Тринидад държавната електрическа компания се регулира от Комисията за регулираните индустрии.

Друг вариант е надзорният съвет на държавната електрическа компания да наблюдава мениджърския екип. Публично назначеният съвет може например да сключи договор за изпълнение с мениджърския екип и да го използва за насърчаване на постигането на по-добри резултати в компанията.

Независимо от избора вариант той трябва да бъде устойчив на проблемите, присъщи на мениджмънта на база постигнати резултати в публичния сектор, като например трудностите, срещани от властите при възнаграждаване или санкциониране на служителите в публичния сектор, както и на предизвикателствата при създаването на истински близки отношения между две предприятия от публичния сектор – доставчика и органа, който наблюдава дейността на доставчика.

Категоризация и конкуренция за насърчаване на отчетността

Много държави въведоха конкурентния принцип на своите пазари на електроенергия в опита си да повишат ефективността. Реформите в полза

на конкуренцията се основават на идеята, че докато преносът и разпределението са естествени монополи, производството е потенциално отворено за конкуренция. Тук се разглежда връзката между конкуренцията на пазара на електроенергия, управлението и корупцията чрез:

КАРЕ 19.19. РЕГУЛАТОРНИ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОТЧЕТНОСТ

Разделянето на регулаторните и търговските функции и гарантирането на независимостта и отчетността на регулаторните институции трябва да бъдат ключови елементи на всяка антикорупционна стратегия.

Независим регулаторен режим

Създаването на ефективен регулаторен режим, който да е независим от правителството, изисква съществена промяна в отношението на властите, които винаги са имали засилен контрол върху целия сектор – пряко или чрез комуналните услуги, които притежават. В следващия списък са включени важни характеристики на независимия регулаторен режим:

- Режимът трябва да се определи със закон (не с указ на изпълнителната власт), като ролята на регулаторните органи, начинът на тяхното назначаване, условията за работа, правомощията, задълженията и отговорностите са определени в закона и се прилагат по прозрачен начин.
- Бюджетът за регулиране трябва да бъде независим, а финансирането – гарантирано.
- Всички регулаторни процедури (за лицензиране, определяне на тарифите, удовлетворяване на жалби и др.) трябва да бъдат добре дефинирани и широко оповестени и популяризирани, а степента на правителствена намеса в регулаторните процеси трябва да бъде ясно определена със закон.
- Всички регулаторни решения трябва да бъдат подробно обяснени и взети в резултат на прозрачен процес с участието на всички заинтересовани страни. Те трябва да подлежат на обжалване пред апелативен съд.
- Решенията трябва да имат правно действие, а за неспазване на регулативните наредби трябва да бъдат определени санкции.
- Информацията за регулаторния режим трябва да се предоставя на обществото в лесен за разбиране вид.
- Правата и задълженията на електрическата компания и на потребителите трябва да бъдат ясно определени, разгласени публично, подложени на сериозен надзор и прилагани стриктно.
- Регулаторните решения трябва да бъде предвидими и навременни.
- Регулаторните органи трябва да бъдат държани отговорни за действията им, като следва да бъдат установени механизми за обжалване на регулаторните решения.

Необходимо е да се подчертае, че създаването на независим регулаторен режим само по себе си не може да има значително въздействие върху корупцията. Трябва да бъдат изпълнени още няколко условия, преди регулаторният орган да може да заработи ефективно. Например правителството трябва да избере най-подходящите лица за регулатори, да им даде достатъчна финансова самостоятелност да вършат своята работа, а също и да покаже готовност да подкрепи регулаторните решения, дори когато те са политически неудобни.

Източник: Gulati, M. and M. Y. Rao (2007), *Corruption in the Electricity Sector: A Pervasive Scourge*, in Campos, J. and S. Pradhan (eds). *The Many Faces of Corruption: Tackling Vulnerabilities at the Sector Level*, World Bank, p. 132.

КАРЕ 19.20. НАДЗОРЕН ОРГАН ВЪВ ВАНУАТУ

Във Вануату електроенергийните услуги в градските райони се осигуряват от UNELCO – частна фирма, част от Суецката група, която има концесионен договор с правителството. Договорът определя правилата за покритието, тарифите и стандартите за услугите. В продължение на много години концесионният договор се прилага от служители на определено министерство, а в последно време от Енергийно ведомство, чийто основен приоритет е електрификацията на селските райони. Правителството на Вануату е загрижено, че ведомството няма специализиран експертен опит, необходим за наблюдение и прилагане на изпълнението на договора за концесия. В момента правителството създава специална регулаторна агенция, като се надява тя да бъде по-ефективна. Въпреки това за разлика от традиционните регулаторни органи в британския или американския модел правомощията на тази агенция ще бъдат сведени само до прилагането на договора.

Източник: Castalia.

- Описание на често срещани модели за въвеждане на конкурентния принцип на пазара на електроенергия.
- Обсъждане на потенциала на конкурентния принцип за увеличаване на почтеността и подобряване на управлението.
- Набелязване на допълнителните рискове за почтеността и управлението, които биха могли да бъдат предизвикани от реформите за създаване на конкурентен пазар, и как тези рискове могат да бъдат намалени.

Често срещани модели за конкуренцията в производството на електроенергия

Има много начини да бъде въведен конкурентният принцип на пазарите на електроенергия, но те могат да се разделят на два основни вида:

- **Модели с един-единствен купувач.** Държавно предприятие (например национална електропреносна компания) търси нови производствени мощности за задоволяване на нуждите на страната чрез привличане на оферти от независими доставчици на електроенергия.
- **Модели за пазари на едро.** Множество производители, мотивирани от печалбата, се конкурират помежду си за правото да продават електроенергия на дистрибутори и големи клиенти, като сделките се извършват на специално създаден „електроенергиен пазар на едро“, който функционира като борса за електроенергия.

Обикновено тя се търгува в реално време, но съществуват и по-дългосрочни договори, които помагат на производителите и купувачите да управляват риска от краткосрочни колебания в цените. Тъй като сделките на пазара на едро определят разпределението на електроенергията в централата, което трябва да стане в реално време (тъй като електроенергията не може да се съхранява), тези пазари обикновено са изключително сложни и тясно свързани с управлението на функционирането на системите (което означава с централния орган, който дава указания на електроцентралите колко и кога да произвеждат, а освен това нарежда спиране на подаването, ако търсенето на енергия надвишава обема, който може да бъде произведен физически по всяко време).

Обосновка на доброто управление за задоволяване на нуждата от конкуренция в производството на електроенергия

Конкуренцията може да помогне за преодоляването на един от най-сериозните проблеми в управлението в електроенергийния сектор, а именно трудността реално да бъде оценена ефективността на операторите на централи.

Когато съществува производител монополист (например традиционната вертикално интегрирана електрическа компания), външните наблюдатели не могат да преценят дали производството е

ефективно. Производството на енергия е много сложна техническа дейност, с много местни особености, които водят до силно вариращи равнища на оправданите разходи на различните места. В резултат на това е възможно регулаторите, правителствата и обществеността да забележат, че разходите за производство са високи, но ще им бъде трудно да преценят дали това е така, защото мениджърите на компанията са направили грешни или повлияни от корупция избори – закупили са неподходящо оборудване, платили са твърде много за гориво и т.н. – или поради фактори, които остават извън контрола на мениджмънта. Мениджърите винаги ще съумяват да изтъкват причини за високите разходи или ниската ефективност, вместо да планират предварително и да изберат най-евтините технологии: било че липсата на съоръжения за съхранение на гориво означава, че са в ръцете на един доставчик; или че правителството не е успяло да одобри финансиране за производството навреме, което означава, че винаги им се налага да изградят централата, която може да бъде готова най-бързо, и т.н. В много случаи подобни извинения са валидни, но в други служат за прикритие на корупцията.

Приканването на множество независими фирми да се конкурират за доставката на електроенергия е голяма крачка към решаването на тези проблеми чрез поощряване на конкуренцията. Ако една компания предложи доставка на по-ниска цена от останалите, това в общия случай показва, че фирмата с по-ниските цени разполага с мениджърски екип, който е свършил по-добре работата си, като е преодолял местните проблеми и е направил правилния избор на технологии, доставка на гориво и т.н. Вече не е необходимо външните наблюдатели да оценяват сложни аргументи и оправдания – те просто наблюдават кой предлага най-ниската цена и избират този доставчик. Това може да бъде мощен инструмент за намаляване на корупцията, тъй като корумпираните доставчици обикновено имат по-високи разходи от некорумпираните (за да покрият разходите за комисиони). По този начин в условията на конкуренция корумпираните доставчици биха загубили, а некорумпираните биха били предпочитани.

Модел с един-единствен купувач

Най-простият начин да бъде създадена конкуренция в производството на електроенергия е да се

осигуряват енергия и мощност по дългосрочни договори за изкупуване на електрическа енергия, спечелени чрез конкурентни предложения. Това е моделът с един купувач.

Един-единствен реален купувач може да насърчи доброто управление в сектора на производството чрез:

- разработване на ефективен план за разширяване с най-ниски разходи за производството и свързания с него пренос;
- осигуряване на производствен капацитет в съответствие с плана с най-ниски разходи и в съответствие с препоръките за снабдяване в рамките на споразуменията за закупуване на електроенергия;
- гарантиране на доброто управление на единствения купувач, като се използват методите на автономността и отчетността на доставчика.

Ахилесовата пета на използването на един-единствен купувач за подобряване на управлението в електроенергийния сектор е управлението на самия купувач. Докато някои купувачи като EGAT в Тайланд са добили репутация за почтеност и ефективни процеси, характерните проблеми на управлението на държавните агенции е възможно да се отнасят и за един-единствен купувач, както илюстрира Каре 19.21.

Конкурентни пазари на едро

Конкурентните пазари на едро имат предимството, че изключват агенциите за обществени поръчки – единствения купувач – и го заместват с директни сделки между производителите и дистрибуторите и големите потребители. Както илюстрира Каре 19.22, строгите правила на организирания пазар на едро могат да увеличат почтеността при сделките между производители и дистрибутори.

Допълнително предимство на конкурентните пазари на едро е, че – стига да функционират добре – могат значително да намалят необходимостта от държавно планиране в производството на електроенергия. Намаляването на ролята на публичния сектор като цяло би намалило възможностите за корупция, тъй като тя се появява само когато са намесени държавни средства или фондове за инвестиции.

КАРЕ 19.21. РОЛЯТА НА МОДЕЛА С ЕДИН-ЕДИНСТВЕН КУПУВАЧ В ИЗТОЧНОЕВРОПЕЙСКИТЕ ЕНЕРГИЙНИ ПАЗАРИ

Русия и Украйна управляват пазарите си за електроенергия на едро въз основа на видоизменен модел на единствен купувач¹. При него няма преки договорни връзки между производителите и дистрибуторите. Производителите продават електроенергия на регулирани цени, а продавачът на едро я доставя на разпределителните дружества на обединените средни цени на пазара на едро.

Този вид споразумения се поддават на злоупотреби. Когато предлагането на пазара е по-малко от търсенето, продавачът на едро може да бъде подложен на натиск от правителството да доставя електроенергия на облагодетелствани големи потребители и дистрибутори, вместо да следи договорения механизъм. По същия начин, когато търсенето е по-ниско от наличните доставки, продавачът на едро може да бъде подложен на натиск да разпределя търсенето към облагодетелствани производители като възгледни електроцентрали (с цел да се угоди на силното възгледно лоби). Той може да бъде подложен на натиск и да разпределя търсенето между всички производители, за да се гарантира, че всички централи ще функционират и заетостта в тях ще се запази, така че неконкурентните централи не биха били изправени пред фалит. Тези практики нарушават правилото за най-евтино разпределение чрез частично натоварване на ТЕЦ, което намалява ефективността и увеличава разхода на гориво.

Освен това в условията на широко разпространена задължняост, когато пазарът на едро не е в състояние да събира таксите за разпределението на електроенергия и да урежда задълженията си към производствените предприятия, дистрибуторите са произволно свързани с производителите с цел получаване на плащания. Тази произволност може да доведе до корупционни практики. Вместо това трябва да бъдат разрешени преки двустранни договори и уреждане на задълженията между разпределителните дружества и производителите.

Източник: Besant-Jones, J. (2006), *Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?* Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 19, World Bank.

Предимствата на конкуренцията за повишаване на ефективността (и косвено за ограничаване на корупцията) са потвърдени от различни иконометрични проучвания, включително и на Джан, Паркър и Къркпатрик (2002), тъй като „въвеждането на конкуренция е работеща мярка за повишаването на ефективността ... [която води до] благоприятни резултати за разширяване на услугите, нарастване на капацитета, ефективност на труда, както и цените за промишлените потребители“ (Бесант-Джоунс, 2006).

Управление на риска в конкурентни пазари на едро и как да се намали той

Въпреки своите предимства конкурентните пазари на едро крият редица рискове. Основните сред тях са:

- **Неуспех при прилагането на практика на пазара.** Конкурентните пазари на електроенергия притежават сложни технически характеристики. Пазарните сделки заменят ръководството и контрола, които преди това са управлявали сложни и взаимосвързани решения, необходими за функционирането на електрическата мрежа. Ако искаме пазарът да работи добре, всички участници в него трябва да бъдат финансово жизнеспособни и търговски компетентни, както показва неуспешният опит на Украйна да създаде обединена енергийна система по модела на Великобритания. Цялостният преглед на реформите на пазара на електроенергия набелязва условията, които трябва да се прилагат, преди да се пристъпи към създаване на конкурентен пазар на едро.

¹ В случая на Украйна модифицирана версия на модел на „единствения купувач“ е въведена след провала на пазара.

- **Проблеми с дългосрочните договори.** Много проекти за конкурентни пазари включват прозрачни и ефективни спотови пазари, но те трябва да бъдат допълнени с пазари за по-дългосрочни договори (известни също като хедж пазари). Пазарите за по-дългосрочни договори често са неясни, непрозрачни и неликвидни, което създава възможности за корупция, когато една от страните по договора е държавна собственост.
- **Невъзможност пазарът да осъществи политическите цели.** Пазарите на едро биха могли

да работят добре за известно време, но след това да не успеят да допринесат за очакваните положителни обществени резултати. Така например съществува очакване пазарът на едро в Калифорния да постигне сигурни доставки на електроенергия на по-ниски цени. Вместо това цените се повишават рязко и физическият недостиг на енергия довежда до прекъсване на електрозахранването. Произлязлата от това криза въвлеча щата Калифорния в големи и нестандартни финансови трансакции, които увеличават възможностите за корупция. Също

КАРЕ 19.22. ЕНЕРГИЙНАТА БОРСА OPCOM ПОДОБРЯВА УПРАВЛЕНИЕТО НА ЕЛЕКТРИЧЕСКИТЕ КОМПАНИИ В РУМЪНИЯ

Енергийната борса, управлявана от OPCOM – операторът на електроенергийния пазар в Румъния, налага стандарт за регионален пазар на електроенергия в Югоизточна Европа. Освен това предоставя инструмент за подобряване на управлението на държавния сектор за производство на електроенергия и за преодоляване на въпроси от „второ поколение“ в реформата в енергийния сектор, произтичащи от либерализацията на пазара.

В края на 90-те години на XX век румънският енергиен сектор е реструктуриран чрез разделяне на вертикално интегрираната енергийна компания RENEL на отделни дружества за производство, пренос и разпределение на електроенергия. Независимият регулаторен орган за енергийния сектор, Националната агенция за регулиране на енергетиката, е основан през 1998 г. Разпределението е организирано в осем регионални дружества. Transelectrica отговаря за предаването и експлоатацията на системата, а изцяло собственото дъщерно дружество OPCOM е оператор на енергийния пазар. От 2006 г. пет от осемте електроразпределителни дружества са приватизирани, а останалите три се очаква да бъдат предложени за продажба през 2007 г.

Либерализирането на пазара започва през 2000 г. и достига 83 %, но всички освен битовите потребители сега имат свободата да избират своя доставчик на електроенергия. В рамките на либерализирания пазар привилегированите потребители и доставчици са свободни да сключват двустранни договори за доставка на електроенергия. През юли 2005 г. OPCOM пуска в действие пазара „ден напред“ въз основа на оферти за търсене и предлагане, последвано от централизиран търг на двустранни договори през декември 2005 г.

Правителството, Националната агенция за регулиране на енергетиката и електроразпределителните дружества решават редица важни въпроси чрез процеса на реформиране. Но либерализацията на пазара повдига нов въпрос за начина, по който държавният производствен сектор изпълнява двустранните договори. Цените в някои двустранни договори са заложили под истинската пазарна стойност, а в някои случаи на двустранни договори с държавни производители има повод за съмнения в корупция. В отговор на това главните мениджъри на двете дружества са уволнени, а правителството изисква държавните производители да използват търга на OPCOM за двустранните договори. По този начин енергийната борса OPCOM не само улеснява търговията с електроенергия, но и предоставя инструмент за подобряване на управлението на държавните производители.

Източник: Gulati, M. and M. Y. Rao (2007), Corruption in the Electricity Sector: A Pervasive Scourge, in Campos, J. and S. Pradhan (eds), The Many Faces of Corruption: Tackling Vulnerabilities at the Sector Level, World Bank, p. 132.

така слаб хидропоток довежда до ограничаване на доставяната енергия в Нова Зеландия, а правителството губи вяра във възможностите на пазара на енергия на едро да постигне необходимата сигурност на доставките. Набързо е създадена Комисията за електроенергията под министерски контрол. След това тя договаря „договор за запас от енергия“ с Contact Energy, частна електрическа компания. Усещането за спешност и криза е използвано за сключването на неконкурентна, непрозрачна сделка. Въпреки че Нова Зеландия обикно-

вено бива класирана като една от най-некорумпираните страни в света, сделки от този тип повишават риска от корупция във всеки енергиен сектор.

Поуката изглежда е, че докато конкурентните модели на пазара разполагат с потенциал за подобряване на управлението, те съдържат и висок риск, свързан с това, че тяхната сложност и непредсказуемост могат да доведат до провали и кризи, които в действителност влошават управлението в сектора, поне за известно време.

ЛИТЕРАТУРА

- Baietti, A., W. Kingdom, and M. van Ginneken (2006), *Characteristics of Well-Performing Public Water Utilities*. Water Supply and Sanitation Working Notes No. 9, World Bank.
- Besant-Jones, J. (2006), *Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?* Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 19, World Bank.
- Shirley, M. (1998), *Bureaucrats in Business: The Roles of Privatization Versus Corporatization in State-Owned Enterprise Reform*, World Development 27(1):115.
- Gassner, K., A. Popov, and N. Pushak (2007), *An Empirical Assessment of Private Sector Participation in Electricity and Water Distribution in Developing and Transition Countries*. World Bank.