

**ЕНЕРГЕТИКА  
И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ  
ТЕНДЕНЦИИ И ПОЛИТИКИ**



**ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА**

Настоящият доклад разглежда основните дефицити в стратегическата, институционалната и законодателната рамка на енергийния сектор в България. Анализът на управлението на държавните енергийни компании и на големите инфраструктурни проекти показва липсата на фундаментални и елементарни правила за отчетност и контрол, довела до ощетяване на потребителите и данъкоплатците, до заплахата за финансовата стабилност на дружествата и в крайна сметка – до влошаване на енергийната сигурност на страната. Предлага се преосмисляне на реализацията на големите инфраструктурни проекти на основа на анализа разходи – ползи по отношение на енергийната сигурност на страната.

Автори:

**Руслан Стефанов**, Директор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията

**Валентина Николова**, Анализатор, Център за изследване на демокрацията

**Д-р Добромир Христов**, Научен сътрудник, Център за изследване на демокрацията

**Кирил Гегов**, Главен изпълнителен директор, Булгаргаз ЕАД, 1998 – 2006 г.

**Асен Дюлгерев**, Главен експерт, Център за изследване на демокрацията

**Д-р Георги Касчиев**, Старши изследовател, Институт по безопасност и рискови анализи, Университет по природни ресурси и приложни науки, Виена

Центърът за изследване на демокрацията благодари за предоставените писмени материали, мнения и препоръки на:

**Тихомир Безлов**, Старши анализатор, Център за изследване на демокрацията

**Димитър Бучков**, Експерт, Комисия по икономика, енергетика и туризъм, Народно събрание на Република България

**Анелия Великова**, Агенция за енергийна ефективност

**Димитър Иванов**, Зам.-председател на Комисията по енергетика и енергийни ресурси към 38-ото Народно събрание на Република България

**Кирил Икономов**, Министерство на регионалното развитие и благоустройството

**Валентин Кънев**, Управител, Балканска и черноморска петролна асоциация

**Илиана Лазарова**, Дирекция „Икономическо планиране и анализи“, Министерство на финансите

**Деница Манчева**, Анализатор, Център за изследване на демокрацията

**Емил Милков**, Главен държавен експерт, Държавна комисия за енергийно и водно регулиране, 2002 – 2010 г.

**Мартин Райчев**, Министерство на икономиката, енергетиката и туризма

**Димитър Стоянов**, Оперативен директор, Български съвет за устойчиво развитие

**Николай Тагаров**, Старши анализатор, Център за изследване на демокрацията

Редакционен съвет

**Д-р Огнян Шентов**

**Александър Стоянов**

**Д-р Мария Йорданова**



Публикацията се осъществява с финансовата подкрепа на Правителството на Норвегия чрез Норвежката програма за сътрудничество за икономически растеж и устойчиво развитие в България и на Фондация „Конрад Аденауер“

ISBN 978-954-477-166-9

© 2011, Център за изследване на демокрацията  
Всички права запазени

ул. „Александър Жендов“ 5, 1113 София  
тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233  
www.csd.bg, csd@online.bg

# СЪДЪРЖАНИЕ

|  |     |
|--|-----|
| <b>РЕЗЮМЕ</b> .....  | 5   |
| <b>УВОД</b> .....  | 13  |
| <b>1. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР</b> .....                             | 15  |
| 1.1. ЕНЕРГИЙНА СТРАТЕГИЯ.....  | 15  |
| 1.2. ЕНЕРГИЙНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО.....  | 19  |
| 1.3. ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ЕНЕРГЕТИКАТА.....   | 23  |
| 1.4. УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ.....   | 26  |
| 1.5. ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА БЪЛГАРСКИЯ ЕНЕРГИЕН ХОЛДИНГ.....  | 29  |
| <b>2. ПРИМЕРИ ЗА ОСНОВНИ СЛАБОСТИ В УПРАВЛЕНИЕТО:<br/>ГОЛЕМИ ЕНЕРГИЙНИ ИНФРАСТРУКТУРНИ ПРОЕКТИ</b> ..... | 35  |
| 2.1. ПРОЕКТЪТ АЕЦ „БЕЛЕНЕ“.....  | 38  |
| 2.2. НАБУКО, ЮЖЕН ПОТОК И БУРГАС – АЛЕКСАНДРУПОЛИС.....  | 51  |
| <b>3. ИНСТРУМЕНТИ НА ЕНЕРГИЙНАТА ПОЛИТИКА: ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ</b> .....                                  | 63  |
| 3.1. ЗАКОНОВА РАМКА И ОБЩИ ПРИНЦИПИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ.....                           | 64  |
| 3.2. ДИНАМИКА НА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР.....                                | 66  |
| 3.3. ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР.....                                  | 69  |
| 3.4. ДОКАЗВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОЛЗА.....  | 77  |
| 3.5. ЕФЕКТИВНОСТ НА КОНТРОЛ.....   | 79  |
| 3.6. СПОРНИТЕ ФИНАНСОВИ УСЛУГИ.....  | 81  |
| 3.7. ИНДИКАТОРИ ЗА ПОВИШЕН РИСК ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ.....  | 85  |
| <b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ: КЪМ ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР В БЪЛГАРИЯ</b> .....                         | 87  |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СТРУКТУРА И „РОДОСЛОВНО ДЪРВО“ НА АКТУАЛНАТА РЕГУЛАТОРНА РАМКА</b> .....                | 93  |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРАГОВЕ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ<br/>ОТ СЕКТОРНИ ВЪЗЛОЖИТЕЛИ</b> .....        | 95  |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В СЕКТОР „ЕНЕРГЕТИКА“ ПРЕЗ 2008 – 2009 Г.</b> .....                | 97  |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ИНИЦИАТИВА ЗА ПРОЗРАЧНОСТ В ДОБИВНАТА ИНДУСТРИЯ</b> .....                               | 101 |



## РЕЗЮМЕ

Управлението на енергийния сектор в България е изправено пред множество проблеми и предизвикателства от технически, правен и институционален характер. Извършените напоследък ревизии в сектор „Енергетика“, свързани с изпълнението на големи инфраструктурни проекти, разкриха **сериозни проблеми в държавното управление:**

- липса на ясна и добре обоснована енергийна стратегия;
- явни конфликти на интереси на най-високо политическо равнище и свързаните с това съмнения за корупция;
- лошо управление в държавните дружества;
- липса на адекватен независим надзор над сектора и злоупотреби с монополно положение за сметка на потребителите;
- политическа приватизация на активи и безконтролен достъп на съмнителни капитали.

Динамично променящата се международна среда създава допълнителни затруднения за националната политика и изисква **внимателно планиране и обществен консенсус при вземането на решения за бъдещето на сектора.** Факторите, с които трябва да се съобрази енергийната политика на България, включват:

- климатичните промени и свързаните с тях международни спогодби и обвързващи цели на Европейския съюз (ЕС) за ограничаване на емисиите парникови газове;
- използването на нови технологии за намаляване на енергийната интензивност и увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници (ВЕИ);
- глобалната икономическа криза, свързана с по-бърз спад на енергийното потребление в сравнение с БВП във всички развити страни за сметка на нововъзникващите пазари; и
- политическият натиск от външни геополитически и икономически интереси.

**Основните елементи на управленския процес в енергетиката, които настоящият доклад разглежда, са:** 1) стратегическа рамка; 2) законова

рамка; 3) институционална структура; 4) проектно развитие; и 5) обществените поръчки като инструмент за прилагане на енергийните политики.

Наличието на **ясна дългосрочна и средносрочна енергийна стратегия**, набеязваща валидни и реалистични приоритети, трябва да бъде ключов елемент за вземане на решения в сектора. Въпреки значително по-високата степен на отразяване на мнението на всички заинтересовани страни в обсъжданата в момента *Концепция за енергийна стратегия на България до 2020* прегледът на съществуващите до момента стратегии и предложения показва постоянни недостатъци на стратегическото планиране в сектор „Енергетика“. Сред **основните недостатъци** са:

- **Несъответствието между действията на правителството и стратегическата рамка**, като за много от решенията на българското правителство през последното десетилетие липсва адекватна стратегическа обосновка;
- **Признаците за завладяване на държавната политика от частни интереси** – превес получават проекти, които съсредоточават съществени разходи в малко на брой специфични частни интереси (например изграждането на големи генериращи мощности) за сметка на по-перспективни решения и преди всичко стимулиране на енергийната ефективност;
- **Липсата на финансова обосновка на заложените цели**, което води до поставянето на прекалено оптимистични и множествени цели и приоритети. Това на практика позволява широка дискреция в провежданата политика и в крайна сметка обезсмисля стратегическото планиране;
- **Отсъствието на рамка за добро управление** в изпълнението на стратегията с конкретни срокове, отговорни институции и показатели за оценка на постигнатите резултати.

Сравнена с предшестващите я енергийни стратегии, *Концепцията за енергийна стратегия на България до 2020 г.* очертава по-ясно националните приоритети, заема много по-внимателна позиция по отношение използването на бюджетни средства и прави начален опит за представяне на сценарии в развитието на енергетиката. Тя представлява добра основа за обществена дискусия, като включва и основните насоки от *Европейската стратегия за развитие на енергетиката до 2020 г.* За да постигне поставените в нея цели, е необходимо стратегията да бъде приета от Министерския съвет и от Народното събрание в най-кратки срокове, като включи преглед на необходимото финансиране за осъществяване на планираните мерки. Като член на Европейския съюз (ЕС) и според пакета „Енергетика – климат“ на Съюза от януари 2007 **България е поела обвързващи ангажменти за: намаляване на вредните емисии, минимален дял на възобновяеми енергийни източници (ВЕИ) и намаляване на енергийния интензитет.** Това предполага съвместна работа и координация между държавните органи и институциите, водещи политиките в тези две области, както и взаимосвързана подготовка на политиките за развитие на енергетиката и опазване на околната среда.

Вторият основен елемент на управленския процес в енергетиката е **законовата рамка**. Дейността на българския енергиен сектор се регулира от няколко закона и над петдесет подзаконови нормативни акта. Могат да се очертаят **три сравнително обособени подсистеми от норми**:

- общо секторно регулиране, представено от *Закона за енергетиката* от 2003 г.;
- ядрено регулиране и ядрена безопасност; и
- „устойчива енергетика“ (енергийна ефективност, възобновяеми енергийни източници и биогорива).

По-голямата част от българското законодателство представлява транспонирани норми от пазари и режими, които са в по-напреднал стадий на развитие от българския. Този факт, съчетан със сравнително слабия национален опит, създават предпоставки за **сериозно разминаване на практиката от законодателството и за превземане на (слабата) администрация от (силни) корпоративни интереси**. Преодоляването на тази тенденция изисква сериозни инвестиции в подобряване на регулаторния и управленския капацитет в страната.

**Организационната структура на управление на енергетиката** в България се характеризира с естествени (географски) монополи, от една страна, и раздробяване на управлението на държавната собственост, от друга. Управлението на сектор „Енергетика“ е поверено на различни министерства, агенции, дирекции и държавни дружества, между които често възникват **припокриване на отговорностите и противоречиви интереси**. Промените в институционалната структура на управление на българската енергетика най-често са правени под натиска на променящата се външна среда или на конюнктурни фактори. Например създаването на Българския енергиен холдинг (БЕХ) чрез механичното вливане на активите на множество държавни компании не създаде по-добра финансова дисциплина или прозрачност в държавния корпоративен сектор. Две от структуроопределящите дружества на българската енергетика – **НЕК и Булгаргаз, са в критично финансово състояние** въпреки подобренията след свиването на разходите през 2010 г. При това БЕХ на практика дублира функциите на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма, също както Националната електрическа компания от своя страна припокрива функции на БЕХ. Задължението на България за ефективно разделяне на преноса от производството и доставките по Третия либерализационен пакет на ЕС трябва да се използва за отстраняване на изброените слабости. При това внимателно трябва да се отчетат националните специфики като наличието само на един доставчик по една тръба на газ. Особено внимание трябва да се обърне на **гарантиране на независимостта и доброто функциониране на независимия енергиен регулатор** – Държавната комисия за енергийно и водно регулиране. В момента тя не е ясно отделена от изпълнителната власт и не предлага убедителни доказателства за висок регулаторен потенциал.

**Настоящият модел на управление не е устойчив:** от една страна, държавните предприятия се товарят с множество държавни инфраструктурни проекти и социални функции, които ограничават инвестиционните им възможности, а от друга, те са изтласквани от печелившите пазарни сегменти от частни интереси. Наблюдава се непрекъснато движение на кадри между държавния и частния сектор, без да са осигурени достатъчно силни (етични) правила за поведение в държавните компании, регулатора и частните дружества. По-устойчивият модел налага развитие в две посоки: постепенна приватизация чрез фондовата борса на държавни дялове със запазване на кон-

тролното участие в ключови дружества (АЕЦ, системни оператори и др.); и/или разработване и прилагане на стратегия за тяхното излизане на регионалния и европейските пазари.

**Проектното развитие** е четвъртият ключов елемент от управленския процес в енергетиката. Изграждането на нови мощности в този сектор е една от най-засегнатите от корупция сфери в световен мащаб. Управлението на големите инфраструктурни проекти в българската енергетика, планирани през последното десетилетие, се характеризира с основните рискове на подобни начинания и със специфични слабости, произтичащи от местната среда:

- многократно **надхвърлят икономическите и капацитетните възможности на страната** за управление на инфраструктурни проекти;
- включват **съществени по размер разходи за консултантски услуги**, които се извършват преди началото на проекта, осчетоводяват се лошо и са най-често използваният инструмент за политическа корупция. Позволяват развитието на експертно лоби, което залива общественото пространство с необективни оценки, прикривайки конфликта си на интереси, и не позволява независим анализ при възникване на проблеми;
- договорите се сключват на двустранна основа със страна, която има висок корупционен риск от България и чиито компании не са подложени на действието на никакви международни етични норми.

**АЕЦ „Белене“**, най-големият инфраструктурен проект в историята на България, **съдържа всички порочни практики в енергийния сектор и в по-широк аспект – в управлението на държавните предприятия в България** през последните 20 години:

- **захранва силно ядрено лоби**, обединяващо енергийни експерти, политици и множество частни фирми, което се стреми да монополизира ядрените политики и обществения дебат. Като резултат, въпреки че българите подкрепят развитието на ядрената енергетика, те са най-неинформирани в ЕС по отношение на фактите и рисковете, свързани с този вид енергия;
- **противоречи на основния приоритет**, заложен в европейските и националните програмни документи – **енергийна сигурност чрез диверсификация**;
- **базиран е на подвеждащи прогнози** за пазарното търсене и цената за неговото осъществяване, като не взема под внимание множество скрити разходи. Предвид опита със строежа на подобни мощности в ЕС се очаква **пряката цена на проекта да достигне 10 – 12 млрд. евро**, което надвишава стойността на европейските фондове за България за бюджетния период 2007 – 2013 г. Имайки предвид сериозните затруднения, които изпитва страната в усвояването на европейските средства по заложените правила, и забавянето във всички по-големи инфраструктурни проекти по тази линия, осъществяването на проект от подобен мащаб може да се превърне в **дългосрочна заплаха за финансовата стабилност на страната**;
- началото на реализирането на проекта е белязано от **множество нарушения и неспазване на принципите на доброто проектно управление** –



изразходват се държавни средства, без да са постигнати целите, за които са отпуснати, многократно се увеличават разходите за консултантски услуги, променят се условията по вече сключени обществени поръчки в ущърб на данъкоплатеца и др.;

- проектът се управлява от НЕК, която към 2010 г. е силно финансово нестабилна и е в нарушение на всички поети кредитни задължения по други инвестиционни проекти.

На този фон меморандумът за създаване на смесена компания между НЕК и Росатом, подписан в края на 2010 г., трябва да се използва за **внимателно разглеждане на алтернативите по проекта и формиране на българската позиция върху ясни стратегически цели.**

Предвид силно ограничените ресурси на националната икономика **България трябва да приоритизира реда и важността на реализация на енергийните си решения** и по останалите планирани инфраструктурни проекти. Приоритет би трябвало да бъдат набавянето на необходимите енергийни ресурси за вътрешния пазар (сигурност) на най-ниска цена (респективно максимална изгода) от предвижданите транзитни коридори (разходи/печалба). Използването на матрицата сигурност – разходи дава ясна представа за последователността на осъществяване на проектите:

- **Развитието на собствените залежи** в шелфа на Черно море, проучването и разработването на находища на шистов газ и други местни алтернативни източници;
- Свързването на националната газопреносна система със системата на съседните страни (**интерконектори**);
- **Проектът „Набуко“**, който позволява диверсификация на източниците и маршрута за доставка на газ със значително финансиране от бюджета на ЕС;
- Изграждане на **терминал за втечен газ** на Черно море или съвместно с Гърция и/или Турция в Егейско море, които осигуряват гъвкавост на доставките, макар и на висока цена;
- **Проектът „Южен поток“**, който гарантира диверсификация само на маршрута за доставка на газ, но няма прозрачност в своята реализация и може да бъде оскъпен заради включения в проекта подводен участък.

Проектът за **нефтепровод „Бургас – Александрополис“** не се вписва в стратегическите насоки за развитие на българската енергетика през последното десетилетие, противоречи на установените екологични норми и не е източник на бъдещи финансово-икономически или други изгоди от съществено значение за страната.

Анализът на управлението на ключови проекти в енергетиката на страната като АЕЦ „Белене“, хидровъзел „Цанков камък“, ТЕЦ „Марица-изток 2“, „Топлофикация София“ и др. показва **липсата на фундаментални и елементарни правила за добро управление**, които са довели до многократно увеличаване на цената на проектите в ущърб на потребителите и данъкоплатци-

те, безотчетност, заплаха за финансовата стабилност на дружествата, опасност от загуба на държавния контрол върху тях (тайна приватизация) и в крайна сметка – намаляване на енергийната сигурност на страната. На практика е демонстрирано **пълно бездействие на контролната система**: от политическото ръководство на сектора, през холдинговото дружество, до индивидуалните дружества и независимия регулатор. Съчетано с многократното увеличаване на стойностите на проектите, това поражда **основателни съмнения за корупция на всички равнища в сектора и в цялостното държавно управление**. Демонстрираната безконтролност и безстопанственост **поставя под сериозно съмнение способността на държавата да управлява големи инфраструктурни проекти (с размер над 500 млн. евро)** и съответно целесъобразността от планирането на подобни проекти изобщо. Подобряването на организацията и управлението на държавните дружества в сектора изисква предприемането най-малко на следните действия, които ще изискват значително финансиране и период на реализация поне 2-3 години:

- **Политическото ръководство на сектора да намали участието си в оперативното управление** на дружествата и да се съсредоточи върху разработване на политики, предоставяне на обществена информация и контрол;
- Преосмисляне на разделението на отговорностите и дейностите между отрасловото министерство и БЕХ, **елиминирание на дублиращите се функции**, а с това и на размиването на отговорността в сектора. **Ограничаване на неприсъщите разходи** на държавните предприятия с цел оптимизиране на финансовото им състояние;
- Създаване на **информационна система за енергетиката** под формата на обществено достъпен сайт и база данни;
- Въвеждане на **система за финансов контрол** върху работата на сектора, съпроводена с финансов одит на дружествата. Необходимо е да бъде създаден и **регистър на договорите за обществени поръчки**, сключени от държавните предприятия в енергетиката;
- Провеждане на **годишен преглед на енергийната политика от Народното събрание**, който да включва оценка на осъществяваната политика спрямо обявените за годината приоритети, оценка на финансовото състояние на предприятията в сектора и очертаване на приоритетните области за развитие през следващата година;
- **Решенията за основните инвестиционни проекти** в енергетиката трябва да са предшествани от обстоен и прозрачен финансов, икономически, социален и екологичен анализ. Колкото повече се отлагат във времето тези решения, толкова повече невъзвръщаеми загуби се трупат, а се увеличава и корупционният, и политическият натиск върху вземащите решения.

Извършването на предложените стратегически, законодателни и организационни промени не може да бъде ефективно без **преследване и наказване на допуснатите злоупотреби в сектора** по отношение управлението на големите проекти и финансовото състояние на дружествата. Липсата на административно и наказателно преследване, особено по отношение на висшия управленски ешелон, при изнесените факти за многократно увеличаване на

стойността на проекти, безстопанственост и злоупотреби създава среда на безнаказаност и липса на прозрачност. Комбинацията от тези фактори и проблемите, които България изпитва в противодействието на корупцията и организираната престъпност, създават **условия за проникване на криминални национални и чуждестранни интереси в енергетиката**. Ето защо доброто управление на сектора се превръща в основен елемент на националната енергийна и обща сигурност.

Ключов инструмент за прилагане на енергийните политики и за изпълнението на енергийни проекти са **обществените поръчки**. Изключително високата концентрация на публични финанси поставя този тип инструмент в постоянен риск от корупция, измами и незаконно използване или присвояване на финансов ресурс. Големите енергийни дружества присъстват в челото на класациите на възложителите на обществени поръчки.

Около **56 % от общия брой** на всички процедури за възлагане на обществени поръчки, обявени в енергетиката, са **неконкурентни**. Ако се вземат предвид и договорите, сключени без процедура за обществена поръчка, ще се види, че **избягването на пазарната конкуренция е по-скоро правило, отколкото изключение**.

При възлагането на обществени поръчки в енергетиката се открояват следните **проблеми**:

- избягване на конкурентни условия при сключването на договори;
- ограничаване на публичността на сключените договори и техните условия;
- договаряне без процедура, договаряне на стратегически партньорства извън закона и прибягване към т.нар. специални поръчки;
- неуточнени или недостатъчни контролни процедури и системи;
- откриване на нецелесъобразни (неотговарящи на обществените потребности) поръчки с цел изразходване на средства или лично облагодетелстване;
- целенасочено манипулиране на процедурата и документацията за участие в нея, както и на техническите спецификации в посока, близка до „предпочитания“ кандидат или участник;
- целенасочено манипулиране на изискванията към кандидатите – неадекватни квалификационни критерии и изисквания;
- оказване на служебен или политически натиск;
- злоупотреба с доверие и информация и др.

В почти всички проверени от контролните органи обществени поръчки в енергетиката са открити нарушения на процедурите, но няколко могат да се отличат като **емблематични**:

- **концентрацията на паричните ресурси** на държавните енергийни предприятия в определени банки, без проведен търг;

- съществените **разходи за консултантски услуги** за проекта АЕЦ „Белене“, многократно надвишаващи рационалните цени на европейския пазар;
- управлението на **специални поръчки** като поддържането на затворените ядрени реактори на АЕЦ „Козлодуй“, доставката на ядрено гориво и наемането на охранителна фирма за ТЕЦ „Марица-изток 2“.

**Липсата на добре структурирани механизми за контрол и санкциониране** при големите поръчки влошава прозрачността и ефективността на изразходване на средства в енергетиката. Санкциите при големи и малки нарушения са недостатъчно диференцирани, а глобите за нарушения – недостатъчни. Контролни органи по обществените поръчки са Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, които не разполагат с необходимия брой квалифицирани експерти със съответните тесни специалности. Въпреки че договорите за обществени поръчки засягат интересите на всички потребители, няма практика техните текстове да бъдат публикувани или да бъдат достъпни. В много случаи възложителите не обявяват сключените от тях договори съобразно изискванията на закона или ги обявяват с голямо закъснение, а самите обявления не съдържат достатъчно информация. **Не съществува механизъм, по който да се отсъди коя поръчка е целесъобразна и коя – не.** Няма практика публичните дружества да представят своите планове за обществени поръчки за всяка календарна година със съответните обосновки и планирани разходи. Нещо повече, проверки на Агенцията за държавна финансова инспекция във водещите енергийни предприятия сочат еднозначно, че **периодът между обосновката и вземането на инвестиционното решение е крайно недостатъчен.**

В този контекст **въвеждането на система за обществен мониторинг на обществените поръчки в енергетиката е повече от наложително.** За целта е необходимо да се разработи **система от индикатори за корупционния риск** при възлагането и изпълнението на обществени поръчки и въз основа на това да се внедри система за постоянен обществен мониторинг върху изразходването на средства. Подобни индикатори могат да включват:

- необоснованото нарастване на разходите на дружествата;
- необоснованото намаляване на печалбата на дружества в даден период при паралелно необяснимо повишаване на рентабилността на съпътстващи дейности;
- смяната на управителните органи непосредствено след проведени парламентарни избори без ясна обосновка;
- многократното последователно провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки с един и същ предмет;
- необоснованото прекратяване на процедури за възлагане на обществени поръчки;
- използването на едни и същи консултанти в различни роли;
- системното избягване на борсовите сделки и др.

## УВОД

Енергетиката е кръвоносната система на всяка икономика: петролът, природният газ и електроенергията са от решаващо значение за поддържане на устойчив растеж. Икономическото и социалното благосъстояние и развитие на една държава зависят от безопасните, достъпни и надеждни доставки на енергия до всяка крайна точка на икономическо потребление. Следователно **от доброто управление на сектора зависят не само икономическата, но и общонационалната сигурност.**

Българският енергиен сектор е от ключово значение за развитието на икономиката на страната. За последните десет години износът и вносът на енергия формират съответно средно 13 % и 21 % от стойността на изходящите и входящите търговски потоци<sup>1</sup>. Всяка четвърта обществена поръчка се сключва в енергетиката, което я прави един от най-големите сектори, изразходващи пари на данькоплатците. През 2008 г. за една година българското правителство се ангажира с енергийни проекти, които изискват бюджетни инвестиции, равни по стойност на целия бюджет на ЕС за подпомагане на страната, предвидени в настоящата европейска седемгодишна рамка за 2007 – 2013 г. Само две години по-късно тези проекти изглеждат нереализуеми **на фона на световната финансова и икономическа криза**, продължават да отнемат огромни обществени и политически ресурси и са доказателство за липсата на капацитет за добро управление в сектор „Енергетика“. Натискът на финансовата криза върху обществените финанси и последвалите ревизии в сектор „Енергетика“ разкриха повсеместни **сериозни проблеми на доброто управление**: от липсата на обществена информация за състоянието, нуждите и стратегията на националната политика, през явни конфликти на интереси на най-високо политическо равнище и свързани с това съмнения за корупция, лошо управление в държавните дружества, липса на адекватен независим надзор над сектора и повсеместна злоупотреба с монополно положение за сметка на потребителите, до политическа приватизация на активи и безконтролен достъп на капитали в субсидирани нововъзникващи производства.

Лошото управление в енергетиката на България идва на фона на динамично променяща се международна среда, която създава допълнителни затруднения за националната политика и изисква внимателно планиране и обществен консенсус при вземането на решения за бъдещето на сектора, отнасящи се до:

- промените на климата и свързаните с него **международни спогодби и обвързващи цели** на Европейския съюз (ЕС) за ограничаване на емисиите парникови газове;

---

<sup>1</sup> Според данни на БНБ за крайната употреба на износа (FOB) и вноса (CIF), поле „енергийни ресурси“.

- създаването на **нови технологии**, свързани с намаляване на енергийната интензивност и увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници (ВЕИ);
- **икономическия натиск**, който нараства в условията на глобална икономическа криза, свързан с по-бърз спад на енергийното потребление в сравнение с БВП във всички развити страни за сметка на нововъзникващите пазари;
- **политическия натиск** от външни геополитически и икономически интереси.

Анализът в настоящия доклад прави **оценка на основните стъпки в управленския процес в енергетиката**: 1) стратегическа рамка, 2) законова рамка, 3) институционална структура, 4) проектно развитие и 5) обществените поръчки като ключов инструмент за прилагане на енергийните политики. Специално внимание е обърнато на големите инфраструктурни проекти, които заради своя размер и инвестиционна тежест са значими за българската енергетика и икономика и привличат широк обществен и международен интерес. Някои от **основните проблеми** в тази насока са:

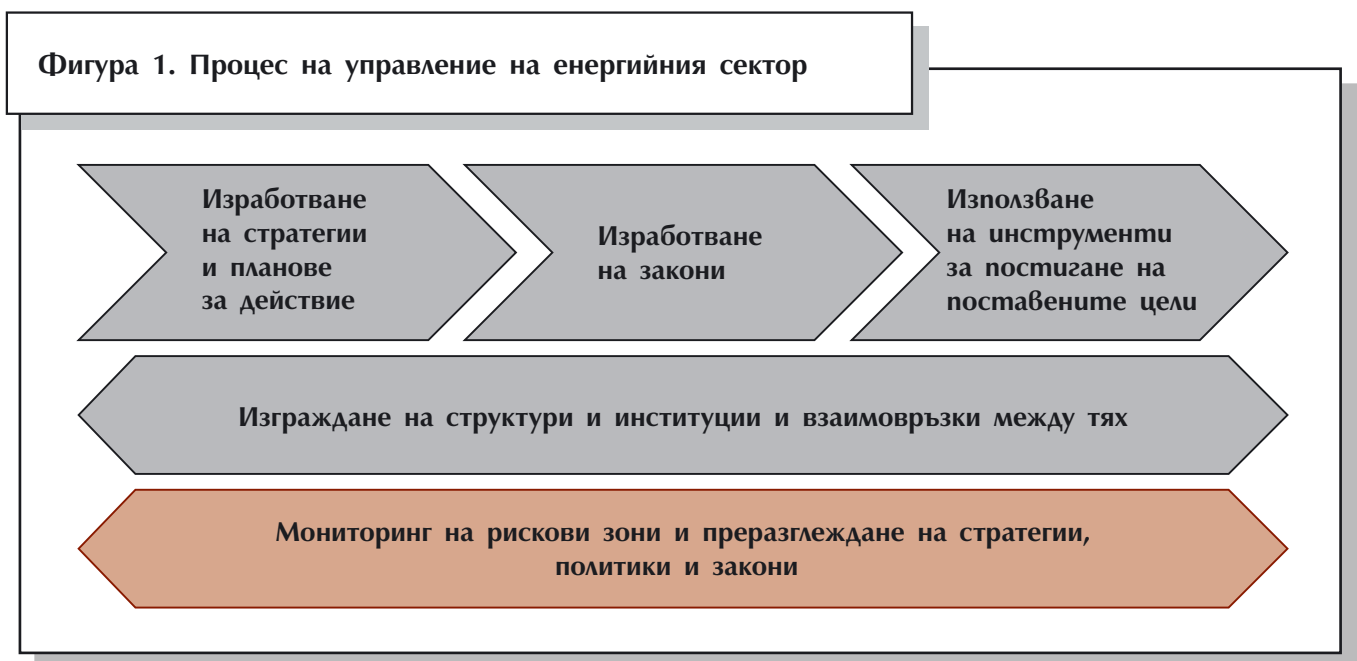
- липсата на оптимална институционална среда, неясните принципи на вземане на решения и непрозрачното управление;
- слабата координация и сътрудничество между важни заинтересовани страни в сектора;
- ниската степен на прилагане на стратегически насоки, закони и задължения по международни и европейски споразумения;
- несъответствията между законовата рамка и стратегическите насоки, от една страна, и реалните нужди и процеси в сектора и икономиката като цяло, от друга;
- високият корупционен риск и сивота на сделките при големите енергийни проекти и в сферата на обществените поръчки, концесии и лицензии;
- лобизмът при вземането на решения в сектор „Енергетика“, водещ до икономически неизгодни решения и нецелесъобразно използване на природните, финансовите и административните ресурси на страната;
- нискоефективната администрация в енергийния сектор.

Докладът обобщава стратегическата, институционалната и законовата рамка и поставя въпроса за основни структурни проблеми в управлението на сектора и на държавните предприятия в него; изследва практиките при планиране и изпълнение на големи енергийни инфраструктурни проекти с акцент върху проектите АЕЦ „Белене“, газопроводите „Южен поток“ и „Набуко“, и петролопровода Бургас – Александрополис; дискутира проблемите при управлението на държавните енергийни предприятия с фокус върху управлението на Българския енергиен холдинг; анализира процеса на управление на сектора на макроравнище и прилагането на инструменти за управление като обществени поръчки и концесии.

# 1. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР

## 1.1. ЕНЕРГИЙНА СТРАТЕГИЯ

Енергийната стратегия на България е рамковият документ, който очертава политическата визия и воля, политиките и приоритетите за развитие на сектора на българското правителство и поставя основните параметри за промени в законодателната среда и за вземане на решения по ключови инвестиционни проекти. Тя би трябвало да бъде отправният документ за определяне на състоянието и еволюцията на институционалната структура на управление на енергийния сектор. Енергийната стратегия трябва да бъде и своеобразен механизъм за координация на усилията на различните държавни институции с отговорности към сектора за постигане на поставените цели за развитие.



Източник: Център за изследване на демокрацията, 2010.

Първата стратегия за развитието на енергетиката е приета през 1999 г., съответно одобрена с Решение на Народното събрание под наименованието *Национална стратегия за развитието на енергетиката и енергийната ефективност до 2010 г.* Три години по-късно – през 2002 г., е приета нова Енергийна стратегия<sup>2</sup> с период на действие до 2010 г., която е в сила и днес, като решението за приемане на предходната стратегия бива отменено от НС.

<sup>2</sup> Приета с Решение на Министерския съвет № 279 от 11.05.2002 г., одобрена с Решение на 39-ото Народно събрание (обн., ДВ, бр. 71 от 23.07.2002 г.).

През 2008 г. е разработена и публикувана Концепцията за енергийна стратегия на България до 2020 г.<sup>3</sup> Тя е обновена и открита за обществено обсъждане през юни 2010 г.<sup>4</sup> Необходимо е да се отбележи, че въпреки забавянето в приемането на концепцията от Министерския съвет и Народното събрание процесът на подготовка гарантира в много по-висока степен отразяване на мнението на всички заинтересовани страни и представлява съществено подобрене в практиката на стратегическото планиране в България.

Въз основа на прегледа на трите енергийни стратегии могат да се посочат множество **недостатъци на стратегическото планиране в енергетиката в България** през последното десетилетие, но три от тях са най-важните:

- **Несъответствие между предприеманите конкретни действия от правителството и стратегическата рамка.** Например в стратегията от 2002 г. е заложена цел за отлагане на големите проекти в енергетиката във времето „поради несигурните дългосрочни прогнози за потребление и динамично променящия се пазар на електрическа енергия“<sup>5</sup>, а само две години по-късно е взето решение за строителство на АЕЦ „Белене“ – проект, надхвърлящ по обем всички останали инвестиции в енергетиката през последните двадесет години, взети заедно. Подобна промяна в следваната политика изисква най-напред да се осъвремени стратегическата рамка и след това да се пристъпва към конкретно решение. На практика за много решения на българското правителство през последното десетилетие, които имат потенциал да определят развитието на българската енергетика и икономика до 2050 г., липсват адекватни основания в стратегическата рамка на страната. Това демонстрира **неустойчивост в стратегическото планиране и липса на приемственост в енергийната политика на страната.** Би било редно всяко ново правителство или да приеме, или да осъвремени стратегическите цели, заложи в съответния планов документ;
- **Липса на финансова обосновка на заложените цели.** Енергийните стратегии не съдържат оценки за необходимите инвестиции за планираните проекти, нито за финансовия ефект от реализацията на различни политики върху икономиката, бюджета и отделните заинтересовани страни. Това води до залагане на прекалено оптимистични и множествени цели и приоритети, на практика позволява широка дискреция в провежданата политика и в крайна сметка обезсмисля стратегическото планиране. По този начин се губи и **пропорционалността между тежестта на даден енергиен подсектор и/или проблем и отделеното му място в стратегическото планиране.** Например ядрената енергетика представлява около 40 % от производството на електроенергия в страната, но за бъдещото ѝ развитие се говори с пределно общи фрази и на по-малко от една страница. Определят се приоритети в ядрената енергетика, газоснабдяването, възобновяемите енергийни източници, енергийната ефективност, въгледобива, търговията с парникови емисии и др., без да се правят обвързване между тях и оценка на възвръщаемостта на планираните инвестиции;

<sup>3</sup> Вж. [www.mee.government.bg/doc\\_vop/Koncepcia\\_2008.pdf](http://www.mee.government.bg/doc_vop/Koncepcia_2008.pdf)

<sup>4</sup> За подробен анализ на проектостратегията от 2008 г. вж. Енергийна стратегия на България 2020: коментар и предложения за по-добро управление, Policy Brief No19, Център за изследване на демокрацията, ноември 2009.

<sup>5</sup> Енергийна стратегия на Република България (ДВ, бр. 71 от 23 юли 2002 г.).



- **Липсата на рамка за добро управление в изпълнението на стратегията** с конкретни срокове, отговорни институции и показатели за резултати. Енергийните стратегии на България страдат от липса на статистически и други данни по отношение на изходните позиции и целевите стойности на ключови енергийни показатели. По този начин е невъзможно да се прецени до каква степен приоритетите се поставят в съответствие с пазарната действителност и потребност. Емблематичен пример в това отношение бяха разчетите на Националната електрическа компания (НЕК), използвани да обосноват необходимостта от реализацията на нови енергийни мощности в страната. Те „прогнозираха“ внезапно нарастване на енергийното потребление към 2015 г., без да разглеждат пазарното търсене и предлагане в региона.

Идентифицираните три основни недостатъка водят след себе си и друг съществен проблем на стратегическото планиране на енергийната политика в България – **липсата на публично декларираните дългосрочни цели**. Българските правителства дават предпочитание на средносрочни (до 10 години) стратегически рамки. Освен неустойчивата институционална среда вероятна причина за това е и липсата на механизми и капацитет в администрацията за дългосрочно предвиждане (например чрез форсайт механизми).

Концепцията за енергийна стратегия на България до 2020 г. прави **опит да преодолее част от посочените дефицити**, например:

- **очертава много по-ясно националните приоритети** – енергийната сигурност и енергийната ефективност. Много по-ясно, макар и не докрай експлицитно, е изразена и позицията на българското правителство по отношение намаляване на газовата зависимост на страната и развитието на ядрената енергетика. Концепцията правилно дава приоритет на **междусистемните газови връзки, проекта „Набуко“ и развитието на вътрешния пазар**;
- заема много **по-внимателна позиция по отношение използването на бюджетни средства** в енергетиката както за развитието на АЕЦ „Белене“, така и за възобновяемите енергийни източници;
- прави начален опит за представяне на **сценарии в развитието на енергетиката** и поставяне на количествени цели – например по отношение на енергийната ефективност, които подобряват планируемостта на инвестициите в сектора.

Несъмнено сегашната концепция съдържа и редица недостатъци<sup>6</sup>, но тя **представява добра основа за обществена дискусия** и за конкретизиране на насоките за развитие на отделните подсектори в енергетиката. Предложеният за обсъждане текст включва и насоки от новата *Европейска стратегия за развитие на енергетиката до 2020 г.*, която поставя основен акцент върху енергийната ефективност<sup>7</sup>. За да постигне обаче поставените в нея цели, е необходимо **стратегията да бъде приета от Министерския съвет и от Народното събрание в най-кратки срокове и не по-късно от**

<sup>6</sup> За проекта на Енергийна стратегия България 2020, позиция на Центъра за изследване на демокрацията, юли 2010 (<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=15193>).

<sup>7</sup> Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy, COM(2010) 639 final, Brussels, 10.11.2010.

**март 2011 г.** Препоръчително е в нея да се направи преглед на необходимото финансиране за осъществяване на планираните мерки. По този начин по-лесно ще изпъкнат алтернативните разходи на едно или друго решение и ще може да се прецени тяхната необходимост и жизнеспособност.

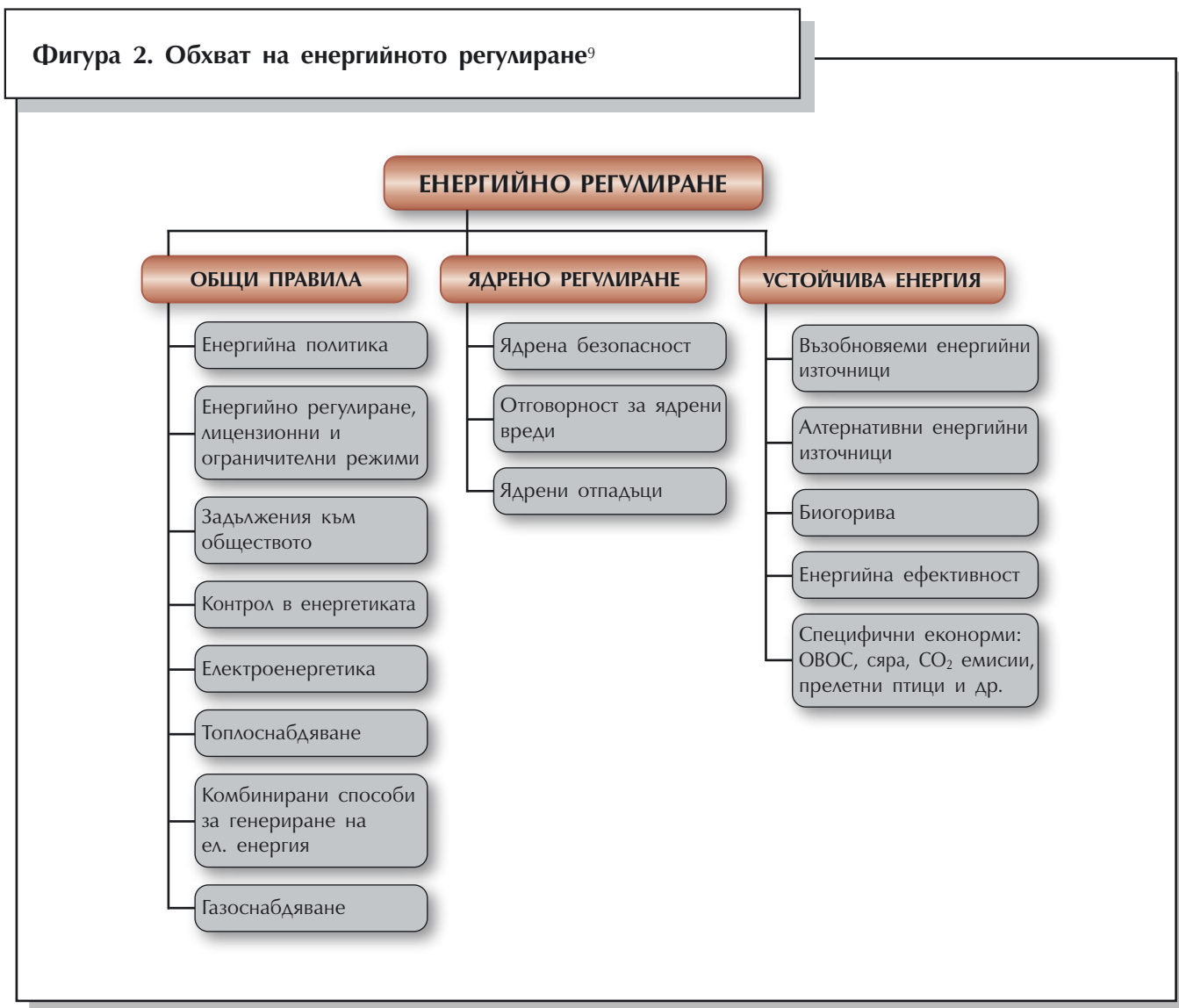
С повишаване на международните усилия за устойчиво развитие, борба с климатичните промени и замърсяването на околната среда нарасна и политическият и социален натиск за поставяне на все по-амбициозни цели в сектор „Енергетика“. Като член на Европейския съюз (ЕС) и според пакета „Енергетика – климат“ на Съюза от януари 2007 г. България е поела обвързващи ангажименти за: намаляване на вредните емисии, минимален дял на възобновяеми енергийни източници (ВЕИ) и намаляване на енергийния интензитет. Това предполага политиките по развитие на енергетиката и опазване на околната среда да са добре координирани и тясно взаимно свързани. В този контекст новата енергийна стратегия на България би трябвало да акцентира върху **изграждане на една по-ясно структурирана организация и взаимовръзка между държавните органи и институции**, отговорни за формулирането и реализацията на политиките в тези две социално-икономически сфери на развитие. *Националната енергийна стратегия 2020, Националната стратегия за устойчиво развитие, Стратегията за енергийна ефективност, Стратегията (законът) за развитие на възобновяеми енергийни източници* трябва да се подготвят взаимосвързано.

В редица страни членки като Испания, Холандия и Италия например добрата координация е постигната благодарение на **специално създадени „междуминистерски“ органи**, които осигуряват синхрона между свързани институции, що се отнася до климатичните промени: околна среда, енергетика, индустрия, жилищна политика, селско стопанство, развитие на технологиите, местно самоуправление и горско стопанство. Това е логична стъпка, тъй като устойчивото развитие и ефективното енергийно управление биха засегнали голям брой сектори и равнища на държавно управление. Само с координирани действия и действаща система за взаимен контрол е възможно постигането на поставените високи цели пред страната. Трябва да се отбележи, че последната версия на концепцията за енергийна стратегия, предоставена за обществено обсъждане, съдържа значително **по-високо равнище на обвързване на енергийни, екологични и технологични фактори за развитие на енергетиката**.

## 1.2. ЕНЕРГИЙНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Дейността на българския енергиен сектор се регулира от няколко закона и над петдесет подзаконови нормативни акта. Могат да се очертаят **три сравнително обособени подсистеми от норми**: 1) общо секторно регулиране, представено от *Закона за енергетиката* от 2003 г.<sup>8</sup> (ЗЕ); 2) ядрено регулиране и ядрена безопасност и 3) „устойчива енергетика“: енергийна ефективност, възобновяеми енергийни източници и биогорива.

Фигура 2. Обхват на енергийното регулиране<sup>9</sup>



Източник: Център за изследване на демокрацията, 2010.

<sup>8</sup> Обн., ДВ, бр. 107 от 9.12.2003 г.; изм., бр. 18 от 2004 г.; изм. и доп., бр. 18 от 2005 г.; изм., бр. 95 от 2005 г., бр. 30 от 2006 г.; изм. и доп., бр. 65 от 2006 г., бр. 74 от 2006 г.; изм., бр. 49 от 2007 г.; изм. и доп., бр. 55 от 2007 г.; изм., бр. 59 от 2007 г., бр. 36 от 2008 г.; изм. и доп., бр. 43 от 2008 г.; доп., бр. 98 от 2008 г.; изм., бр. 35 от 2009 г.; изм. и доп., бр. 41 от 2009 г., бр. 42 от 2009 г.; изм., бр. 82 от 16.10.2008 г., изм., ДВ, бр. 103 от 29.12. 2009 г., изм., ДВ, бр. 54 от 16.12. 2010 г.

<sup>9</sup> По-подробно трите направления в българското законодателство са разгледани в Приложение 1.

Трите режима са се развивали успоредно във времето, понякога с различни пресечни точки. Това, което ги отличава един от друг, е различната степен на влияние на външни фактори върху всеки от тях. Докато общото секторно регулиране се развива относително самостоятелно, ядреното регулиране се основава изцяло на серия от международни договори, по които Република България е страна. Те са надлежно ратифицирани по предвидения конституционен ред и обнародвани, влезли са в сила и съставляват неразделна част от вътрешното право. Нещо повече, тези международни договори „имат предимство пред онези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат“<sup>10</sup>. Това, което най-съществено отличава третия режим – енергийна ефективност, възобновяеми енергийни източници и биогорива, от другите два, е силното влияние на Общностното право върху неговото развитие след 2006 – 2007 г. Общата регулаторна рамка тук е зададена със съвместни директиви на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз.

Като следствие може да се подчертае, че **по-голямата част от българското законодателство представлява транспонирани норми от пазари и режими, които са в по-напреднал стадий на развитие от българския**. Тези норми се сблъскват със сравнително слабия национален опит в различните области и създават предпоставки, от една страна, за сериозно разминаване на практиката от законодателството, и от друга, за превземане на (слабата) администрация от (силни) корпоративни интереси. Преодоляването на тази тенденция изисква сериозни инвестиции в подобряване на регулаторния и управленския капацитет в страната. В противен случай се създава реална опасност привнесени добри практики за регулиране на сектора, каквито са например референтните изкупни цени за зелена енергия, да доведат до злоупотреби, вкл. **навлизане на престъпни капитали и източване на държавни и европейски средства**.

Извън обхвата на енергийното регулиране остава минното дело, тъй като то обслужва в различна степен не само енергийния, но и други сектори от добивната промишленост. Определено значение за поддържането на енергийния баланс на страната има и приетият през 2003 г. *Закон за задължителните запаси от нефт и нефтопродукти*<sup>11</sup>, въпреки че има ограничено приложно поле, извън което по дефиниция остава природният газ.

## Проблеми на енергийното законодателство в България

Новите политически и икономически процеси в условията на глобалната финансова криза, но най-вече пропуските в законодателната рамка, неизбежно изискват промени в законодателството и най-вече в *Закона за енергетиката*. Другите два отрасли от законодателството – атомното законодателство и законите, управляващи устойчивото развитие на страната, са по-слабо чувствителни към вътрешнополитическите приоритети и зависят от волята на международната общност или съответно от институциите на ЕС. Пред българското законодателство стоят следните основни проблеми:

<sup>10</sup> Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Р България (КРБ).

<sup>11</sup> Обн., ДВ, бр. 9 от 31.01.2003 г.; изм., бр. 107 от 2003 г., бр. 95 от 2005 г.; изм., бр. 105 от 2005 г., бр. 30 от 2006 г., бр. 82 от 2006 г.; изм. и доп., бр. 109 от 20.12.2007 г.; изм., бр. 69 от 2008 г., бр. 102 от 2008 г., бр. 12 от 2009 г. – в сила от 01.01.2010 г.; изм., бр. 82 от 16.10.2009 г.

### **Транспониране на европейското законодателство**

В процеса на транспонирането и прилагането на законодателството на Европейския съюз (до 1.12.2009 г. – „Общностното право“) традиционно възникват **нови проблеми, които трябва да се решават чрез законодателни инициативи.**

### **Непоследователност на българското енергийно законодателство**

Развитието на енергийното законодателство често позволява компромиси, като съществуват редица необясними за обществото **отстъпления от публично изтъкваните принципи и правила**, включително съдържащите се в норми на законодателството на ЕС (Общностното право). Основно място тук заемат необоснованото ограничаване на конкуренцията, на обхвата на независимото енергийно регулиране и създаване на условия за скрити форми на държавна помощ.

#### **Каре 1. Проектозакони за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ЗЕ)**

Няколко дни след обнародването на ЗЕ в края на 2009 г.<sup>12</sup> са внесени нови два законопроекта за изменение и допълнение – от МС и от народни представители. Единият от тях е насочен към отстраняване на последиците от откритата процедура за установяване неизпълнение на задължения на Република България, предвидени в *Регламент (ЕО) № 1228/2003* относно условията за достъп до мрежата за трансграничен обмен на електроенергия. Другият законопроект е насочен към процедурата и компетентността за изготвяне и приемане на енергийната стратегия на страната и очевидно е предизвикан от съществуващия политически дискурс по тези въпроси. Предлага се възстановяване участието на Народното събрание в приемане на Енергийната стратегия на Република България. И двата случая показват реакция на конкретни казуси, а не стратегическа визия за развитие на сектора.

### **Неустойчива стратегическа рамка**

**Законодателството трябва безусловно да следва енергийната стратегия на страната** и дефинираните правителствени политики в тази насока. Продължават да се внасят и приемат изменения в законите, свързани с енергийния сектор, преди да е приета и обнародвана национална енергийна стратегия. Тъй като законодателният цикъл е 4-годишен и припокрива периодите на актуализация на стратегическата рамка, е трудно да се очаква стабилност в законодателството, но може да се постигне поне съответствие между стратегическите намерения и законодателните инициативи.

Нормалният срок за възприемане на един законодателен акт от типа на *Закона за енергетиката*, разработването на съответната му институционална рамка, създаването на практики по прилагането и тяхното уеднаквяване (хармонизиране) във времето е две до пет години. Това предполага необходимост основните елементи на енергийната стратегия да не се променят на

<sup>12</sup> Закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (обн., ДВ, бр. 82 от 16.10.2009 г.).

по-малки периоди от 5 г. За целта е необходимо **дългосрочно съгласие между основните политически партии, институции и гражданския сектор** по енергийната стратегия и конкретни политики в енергетиката, водени последователно от различните правителства както във вътрешен, така и във външнополитически план. Тази задача звучи сравнително нереалистично, но не и невъзможно, ако се създаде адекватна процедура за консултации със заинтересованите страни, каквато беше организирана при последното разглеждане на стратегията от юни 2010 г. По този начин инвеститорите и участниците в сектора биха могли да се запознаят с писмените становища на различните политически партии и да си изградят нагласа да очакват промени в законодателната рамка при съответните политически промени.

## Енергийно законодателство, съдебна система и обществена дискусия

Особено обществено значение имат конституционните и административните дела, образувани по искания, съответно жалби, за отмяна на правни норми. По отношение на енергийното законодателство **до момента няма произнесени отменителни решения на Конституционния съд**. Практиката на Върховния административен съд (ВАС) е оскъдна, но има прецедент, при който той е упражнил отменителните си правомощия по отношение на подзаконовни нормативни актове, издадени в изпълнение на Закона за енергетиката.

**Липсата на обществена дискусия** по основни нормотворчески и правителствени инвестиционни инициативи е сериозна пречка пред нормалното развитие на законодателството в България, тъй като липсват корективи, а изискванията за публичност на нормотворческия процес са само формално спазени<sup>13</sup>. Допълнителен проблем в случая са и сравнително ниската степен на гражданска активност и липсата на независима обществена експертиза по разглежданите проблеми в енергетиката. Много често едни и същи експерти участват в консултирането на законодателство, на конкретни инвеститори и на обществени обсъждания, което поражда легитимни съмнения за конфликт на интереси.

### Каре 2. Срокове за обществено обсъждане на регулаторни инициативи

Обявяването на законопроектите в обществени домейни като уебсайта на съответната администрация – например съставител, поне 14 дни преди приключване на общественото обсъждане противоречи на обявените в чл. 26, ал. 1 от *Закона за нормативните актове* (ЗНА) принципи на откритост и съгласуваност. На практика вносителите могат да се възползват от минималния срок, третирайки го и като максимален. По този начин заинтересованите лица често нямат възможност даже да научат за законодателната инициатива, а още по-малко – да реагират навреме.

<sup>13</sup> Действително по силата на чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове съществува изискване преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Като оставим настрана понятието „заинтересовани лица“ в нормотворчеството, предвиденият минимален срок е повече от нереалистичен, особено когато става въпрос за материя с висока степен на сложност и изискваща специални познания.

### 1.3. ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ЕНЕРГЕТИКАТА

Трудно е да се направи обстоен анализ на функционирането на всяко звено от държавните структури за координация и управление на енергийния сектор. Дори един общ поглед върху взаимодействието на основните институции и разпределението на техните отговорности показва, че са необходими стратегически преглед и реформи в тяхното функциониране и в съответните норми, които ги ръководят:

- Все още енергетиката се управлява на **секторен принцип**, като остава **фокусирана върху собствеността, а не върху политиките**, а обществените и лобистките, частните интереси, трудно се отделят един от друг.
- Въпреки че секторът като цяло остава предимно държавен и е съставен основно от естествени (географски) монополи, има **раздробяване на**



Забележки:

\* Други участници в сектора: Министерство на регионалното развитие и благоустройство (разрешителни за строителство на нови енергийни обекти), Министерство на здравеопазването (специализиран контрол).

\*\* От публично достъпната информация е трудно да се идентифицират всички дирекции, които имат връзка за енергийната политика.

Източник: Център за изследване на демокрацията, 2010.

**управлението на държавната собственост** – всяко държавно предприятие се държи, сякаш не е част от система, а самостоятелна единица;

- Като реакция на раздробяването на управлението и за компенсиране на вертикалната интеграция, която съществуваше в миналото, са създадени **допълнителни равнища на управление** като Българския енергиен холдинг (БЕХ), който на практика дублира функции на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма. Въпреки наличието на БЕХ министерството остава заето в ежедневното, оперативно управление на дружествата, особено на по-големите от тях като АЕЦ „Козлодуй“ и Националната електрическа компания (НЕК).

Управлението на сектор „Енергетика“ е поверено на различни министерства, агенции, дирекции и държавни дружества, между които често възникват припокриване на отговорности и противоречащи интереси. Промените в институционалната структура на управление на българската енергетика са правени под натиска най-често на променящата се околна среда или на конюнктурни фактори. Например разделянето на функциите на производство/добив, търговия, пренос и разпределение в газовия и електроенергийния сектор оставя усещането за формално следване на директивите на либерализационния пакет на ЕС, а не на логиката на националната специфика. Създаването на Българския енергиен холдинг през 2008 г. чрез механично вливане на активите на множество държавни компании предизвика усещането, че целите са намаляване на прозрачността на сектора и търсене на алтернативни подходи за реализация на ресурсоемки инфраструктурни проекти, отколкото постигането на стратегически предимства. Един **стратегически преглед на управленската структура** в енергетиката трябва да осигури ясна схема на отговорностите на отделните управленски равнища и да зададе механизми за добро взаимодействие помежду им, например<sup>14</sup>:

- Отношението на **отговорностите по политиките на климатични промени, енергийна ефективност и развитие на ВЕИ**, както и за подготовка на стратегия за устойчиво развитие на България между Министерството на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ) и Министерството на околната среда и водите (МОСВ). На какво равнище и в какъв формат трябва да се осъществява координацията на дейностите на двете министерства и кой ще е водещият държавен орган в тази област. **Разграничаване на контролните функции на МИЕТ** по отношение на държавните предприятия в сектора и функциите на **Министерството на финансите (МФ)**. В енергийни проекти се изразходват или имплицитно гарантират чрез участието на държавата като собственик милиарди от бюджета и въпреки това има неяснота за това, кой и как е отговорен за вземането на инвестиционни решения, кой събира и съхранява финансовата информация за целия сектор, как да се ръководят държавните предприятия, за да се гарантират добри финансови показатели, и др.;
- **Допълнително засилване на ролята на Народното събрание** при вземането на стратегически решения в сектора. След като Народното събрание утвърди енергийната стратегия на страната, е необходимо да се засили неговата роля и по отношение на големите енергийни инфраструктурни

<sup>14</sup> Енергийна стратегия на България 2020: коментар и предложения за по-добро управление, CSD Policy Brief No 19, ноември 2009.



проекти, когато те съдържат явна или скрита държавна гаранция (например договор за изкупуване на електричество) или когато се реализират с акционерното участие на дружества с повече от 50 % държавно участие. Например поетите от НЕК задължения от почти 4 млрд. евро по договора за реализация на АЕЦ „Белене“ през 2008 г. представляват над 80 % от съвкупния държавен дълг към края на същата година и изискват парламентарна санкция, подобна на процедурите за увеличаване дълговото бреме;

**Таблица 1. Уязвимост към корупция: държавни политики**

| Дейност   | Уязвими към корупция сфери   | Предупредителни знаци  |
|---|--|--|
| Изчисления на допълнителните мощности, необходими за удовлетворяване на потреблението | Манипулиране на изчисленията   | Липсващ или недостатъчен анализ на потреблението<br>Няма допитване до обществеността<br>Липса на прозрачност при прогнозиране на потреблението   |
| Норми и процедури за лицензиране  | Промяна на критериите за лицензиране с цел облагодетелстване на конкретни интереси                     | Специални промени в критериите или изключения от тях<br>Непрозрачност на процеса на промяна на нормите   |
| Нормативни и други разрешения   | Мудни и повтарящи се процедури без краен срок за окончателно решение                                   | Неясни процедури<br>Органи с припокриващи се компетенции   |
| Продажба на генерираната електроенергия   | Ограничения за това, кой може да закупува електроенергията и платимата цена                            | Неконкурентни държавни поръчки за независимите производители на електроенергия   |
| Придобиване на земя и компенсирани на засегнати от проекта лица                       | Плащане на компенсации на собствениците на земя<br>Плащане и преселване на засегнатите от проекта хора | Високи нива на активност при сделките със земя преди държавното уведомление за районирането или придобиването на земя.<br>Няколко сделки, вписани на завишени стойности с цел по-висок ориентир при определяне на компенсациите<br>Непрозрачни процедури за заплащане на компенсации.<br>Частични плащания |
| Субсидии за конкретни потребителски групи   | Управление на субсидиите, включително подбор на облагодетелстваните лица                               | Липса на замерване на снабдяването<br>Отсъствие на или слаба връзка с критерии за доходи на потребителите  |
| Избор на регулатори и висше ръководство на предприятията                              | Манипулиране на критериите за избор<br>Корупция при назначенията                                       | Неоправдано забавяне на назначенията<br>Липса на прозрачност при процеса на избор  |

Източник: Gulati, Mohinder and Rao, M. Y., *Corruption in the Electricity Sector: A Pervasive Scourge, in The Many Faces of Corruption: Tackling Vulnerabilities at the Sector Level* Washington, The World Bank, 2007.

- Взаимоотношенията между секторния регулатор – Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), секторните министерства – МИЕТ и МОСВ, и държавните предприятия, обект на регулаторен надзор. Начинът на провеждане и обявяване на одита на частните електроенергийни оператори през 2010 г. създаде основателна тревога за **независимостта на регулатора** и за безпристрастността при оценката на работата на държавните и частните дружества в сектора. Остава впечатлението, че множеството държавни структури на управление, вместо да повишават ефективността на сектора и да намаляват цената на енергията за крайния потребител, влизат в негласни споразумения за подобряване на монополната позиция на предприятията от сектора.

В резултат на процесите на раздробяване на управленските функции и структури на цялата система се размиват правата и отговорностите в енергийния сектор. **Липсва основа за взаимен институционален и за граждански контрол** върху множеството агенции, дирекции и предприятия. Липсата на публичност и прозрачност за реалната дейност и резултати от държавното управление на енергийния сектор застрашава изпълнението на стратегическите икономически цели на България. Допълнителен проблем са обективността на независимия избор и свързаната с това **мандатност** на много от равнищата на управление в енергетиката. Липсата на достатъчно национален опит в независимото регулиране води до политика на „въртящата се врата“ – експерти сменят местата си от регулирани в регулатори и обратно, без достатъчно гаранции за предпазване от конфликт на интереси и спазване на професионалната етика.

#### 1.4. УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

За последното десетилетие в България са извършени редица **организационни промени в държавния енергиен сектор с противоположни цели и резултати** – в търсене на приватизационни приходи, за адаптиране на разпоредбите на европейското законодателство или с цел привличане на инвестиционни средства. Допълнителни фактори в тази посока са динамичните промени във външната среда, развитието на нови технологии при традиционните енергийни източници и навлизането на възобновяемите енергийни източници на пазара. Резултатите от тези разнопосочни реструктурирания могат да се обобщят в **две направления**:

- **Децентрализация и приватизация:** през 2000 г. НЕК беше разделена на 15 дружества – производство, пренос и разпределение. Целта беше приватизация на разпределението и по-голяма конкуренция и либерализация на предлагането на електроенергия. Като продължение на тази политика и в стремежа да се постигнат целите на ЕС за либерализация на пазара електро- и газоразпределението бяха приватизирани и бяха създадени системни оператори;

- **Обратна интеграция:** през 2008 г. най-големите държавни енергийни дружества бяха обединени в Българския енергиен холдинг с цел създаване на национален енергиен шампион, способен да получава по-добър достъп до капиталов ресурс и да участва с инвестиции на регионалния и европейския енергиен пазар.

През 2011 г. предстои ново реструктуриране, чиято цел е да се отговори на нуждите на Третия либерализационен пакет на ЕС за разделяне на преноса от производството и доставките на електроенергия и газ. Това изисква преобразуване на БЕХ и увеличаване на функциите на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране за сметка на секторното министерство. Но процесът на реструктуриране закъснява, а **в системата на държавните дружества се натрупват проблеми:**

- **Топлофикационните дружества остават силно задължени,** което води до влошаване на финансовото състояние на обществения доставчик на газ и до декапитализация на важна топлофикационна инфраструктура. Нерешаването на проблема може да засегне около 2 млн. души;
- **Неясно е финансовото състояние на дружествата.** Публикуването на тримесечните финансови отчети на държавните предприятия на страницата на Министерството на финансите от началото на 2010 г. подобри обществената информираност за състоянието на дружествата. МФ има задължение да събира тримесечните финансови отчети на държавните предприятия с над 50 % държавно участие<sup>15</sup>. Необходимо е тази добра начална стъпка за по-голяма прозрачност да се надгради, като се въведат **уеднаквени стандарти за финансова отчетност** на различните държавни предприятия. Качеството на представяните отчети е все още много различно. В това отношение трябва да се търси равнище на публичност, съизмеримо с изискванията на официалния сегмент на фондовата борса. Би било полезно да се подобри използваемостта на данните от външни потребители чрез въвеждането им в достъпна база данни;
- **Липсват адекватни критерии за избора на български партньори в инвестиционни проекти.** Например част от газите интерконекторни връзки се изграждат от БЕХ, а друга – от Булгартрансгаз. Остава впечатлението, че решенията за участие на българските държавни дружества се основават на случайни фактори, което е нежелателно на фона на поеманите дългосрочни ангажименти по проектите;
- **Неясна е добавената стойност на холдинговите структури БЕХ и НЕК.** Това се вижда особено ясно от начина на управление на държавното финансиране по проекта АЕЦ „Белене“: тогавашното Министерство на икономиката и енергетиката превежда средства на БЕХ, който превежда средства на НЕК, която ги инвестира от името на предприятие АЕЦ „Белене“, но за своя сметка. По този начин се размива отговорността, а финансовите пасиви остават за сметка на НЕК, без мениджмънтът да има оперативната свобода и средствата да ръководи своите инвестиции;

<sup>15</sup> Постановление на Министерския съвет № 114 от 10 юни 2010 г. за наблюдение и контрол върху финансовото състояние на държавни предприятия и търговски дружества с над 50 на сто държавно участие в капитала и на дружествата, които те контролират (Предишно ПМС № 87 от 7 май 2008 г.)

- **Не са разграничени задълженията и правомощията на изпълнителната власт и регулатора.** Намесата на министър-председателя в казуса с одитирането на електроразпределителните дружества през 2010 г. демонстрира, от една страна, липсата на ясни гаранции за независимостта на регулатора, а от друга, неадекватна степен на контрол над неговата работа от страна на българския парламент;
- **Отношенията на държавните предприятия с частни контрагенти.** В много случаи на взаимодействие на държавни енергийни дружества с техни частни партньори, изнесени в общественото пространство, се оказва, че сключените договори ощетяват обществените финанси<sup>16</sup>. Налага се аналогия със схемите за източване на държавни предприятия от началото на прехода с подставени частни дружества „на входа и на изхода“. Например вносът на газ се осъществява от посредници въпреки физическото ограничение на едната тръба, а износът на електроенергия, произведена от държавни предприятия, се преотстъпва на частни, без постигането на по-висока ефективност или доходност. Докато държавните компании работят с ниски финансови показатели, техните частни контрагенти в енергетиката са с едни от най-високите стойности за рентабилност<sup>17</sup>.

Фигура 4. Съдържание на Третия либерализационен пакет на ЕС



Източник: Център за изследване на демокрацията, 2010.

<sup>16</sup> За по-подробно описание на конкретни примери в това отношение вж. частта Инструменти на енергийната политика: обществени поръчки от настоящия доклад.

<sup>17</sup> Енергийният сектор в България: основни проблеми на управлението, Център за изследване на демокрацията, 2010 (<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=15198>).

Липсата на стратегическо решение за посоката на развитие на държавните дружества в енергетиката ги прави изключително уязвими и възниква **опасност от скрита приватизация**, вкл. от навлизане на чуждестранни, недоброжелателни интереси. От една страна, държавните предприятия се товарят с множество държавни инфраструктурни проекти и социални функции, които ограничават инвестиционните им възможности. От друга, те са изтласквани от печелившите пазарни сегменти от частни интереси. Подобен модел не е устойчив и изисква развитие в две посоки: 1) постепенна приватизация чрез фондовата борса на държавни дялове със запазване на контролното участие в ключови дружества като например АЕЦ, системните оператори и др.; и/или 2) развитие на национални шампиони и тяхното излизане на регионалния и европейските пазари. За начало на този процес може да се използва реструктурирането на БЕХ, обявено от българското правителство през 2010 г.

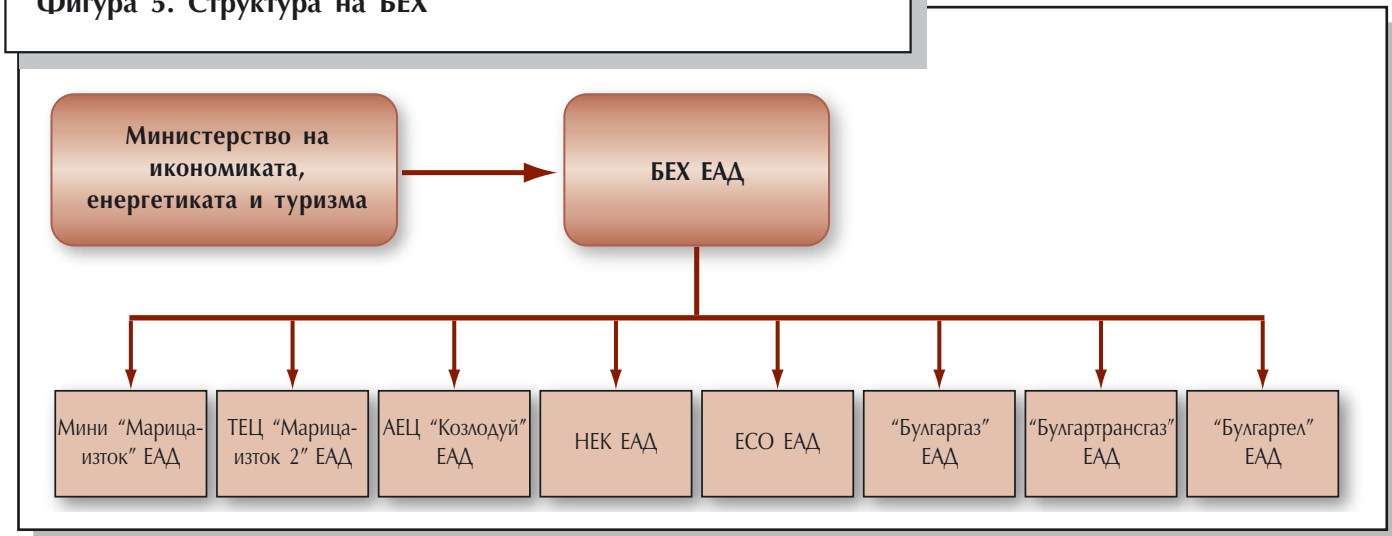
## 1.5. ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА БЪЛГАРСКИЯ ЕНЕРГИЕН ХОЛДИНГ<sup>18</sup>

**Българският енергиен холдинг ЕАД не успя да се наложи като успешна холдингова структура**, която да доведе до подобряване на финансово-икономическите резултати от дейността на вклучените в него търговски дружества. Холдингът не успя да развие вътрешноинституционалните връзки и остава механичен сбор от дружества с различен предмет на дейност (въглища, електроенергия, природен газ, телекомуникации). Не се осъществиха и стремежите за действия като финансов холдинг и по-силно администриране на конкретната управленска дейност на ръководствата на отделните дружества. Холдингът получава заплащане от дружествата в него за дейности, които самите те продължават да извършват, т.е. дублират се усилия. На практика БЕХ се превръща в самостоятелна допълнителна структура, която действа като клирингова къща за прихващане на вземания и задължения и за пренасочване на финансови потоци между дружествата<sup>19</sup>. Поради въведените редица административни ограничения голяма част от вземаните производствено-технически и финансови решения в дружествата преминават през множество бюрократични и забавящи тяхното изпълнение процедури. Не са въведени общи стандарти за отчетност на дружествата в холдинга. Липсват механизми за обединяване на поръчки на сходни административни и материални стоки и услуги, което да намали единичната им стойност. Няма добавена аналитична отчетност за по-висока прозрачност на състоянието на групата като цяло.

<sup>18</sup> Българският енергиен холдинг ЕАД (БЕХ ЕАД) е създаден на 18.09.2008 г. с Решение на министъра на икономиката и енергетиката.

<sup>19</sup> Български енергиен холдинг ЕАД, Финансов отчет за деветмесечния период към 30.9.2010 г. Достъпен на 23.11.2010 г. на страницата на Министерството на финансите на адрес: <http://www.minfin.bg/bg/page/605>

Фигура 5. Структура на БЕХ



Източник: БЕХ, 2010.

**Основните проблеми**, стоящи пред управлението на БЕХ, са:

- **Кредитната задължнялост на дружества** от състава на БЕХ. Особено тревожна е тя при двете бивши холдингови структури НЕК ЕАД и „Булгаргаз“ ЕАД. Съществува опасност задълженията да се прехвърлят механично на БЕХ, което няма да разреши проблема. Към края на септември 2010 г. БЕХ е капитализирал вземания и е встъпил в задължения на двете компании на стойност над 400 млн. лв.<sup>20</sup> През 2010 г. е регистрирано общо подобряване на финансовото състояние на дружествата от БЕХ (с изключение на Булгаргаз) благодарение на по-благоприятните пазарни условия, положените усилия от страна на ресорното министерство за намаляване на разходите във всички компании и задържането на разплащания по инфраструктурни проекти, доставки и други договори. Въпреки това **НЕК и Булгаргаз се декапитализират**. Към 30.9.2010 г. и двете дружества са в ликвидна криза:
  - ◇ **НЕК е в нарушение на всички сключени договори с кредитни институции** и на практика задълженията по тях могат да станат незабавно изискуеми, което би довело до фалит на компанията. Инвестиционни разходи се финансират с оборотни средства. Непредвидените капиталови вложения в хидровъзел „Цанков камък“ изместват планираните инвестиции в развитие на мрежата. През 2010 г. на практика разходи по проекта АЕЦ „Белене“ не са правени<sup>21</sup>. Лошото финансово състояние на НЕК започва да се прехвърля чрез забавени плащания и върху други дружества от БЕХ. Например АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД посочва натрупаните вземания от НЕК в размер на 140 млн. лв. като основен рисков фактор пред доброто функциониране на дружеството<sup>22</sup>;

<sup>20</sup> Отчети на БЕХ ЕАД и дружествата от холдинга за периода януари – септември 2010 г. Достъпни на 23.11.2010 г. на страницата на Министерството на финансите на адрес: <http://www.minfin.bg/bg/page/605>

<sup>21</sup> Отчет за дейността на НЕК ЕАД за януари – септември 2010 г. Достъпен на 23.11.2010 г. на страницата на Министерството на финансите на адрес: <http://www.minfin.bg/bg/page/605>

<sup>22</sup> Финансов анализ и оценка на финансовото състояние на АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД към 30.09.2010 г. Достъпен на 23.11.2010 г. на страницата на Министерството на финансите на адрес: <http://www.minfin.bg/bg/page/605>

- ◇ **Булгаргаз е дружеството с най-висока загуба в рамките на БЕХ.** Освен ниските регулирани цени за продажба на газ върху дружеството тежат и задължения по договори с монополните доставчици от Русия. Към септември 2010 г. компанията има неразплатени задължения по договорите за внос на газ в размер на 80 млн. щ. дол.;
- Голяма част заемите на дружествата в БЕХ са с осигурена **държавна гаранция или държавна подкрепа.** От анализа на финансовото състояние на дружествата към 2010 г. се вижда, че те не могат да осигурят самостоятелно или като холдинг реализацията на планираните големи инфраструктурни проекти без имплицитна държавна гаранция. Следователно лошото финансово състояние на дружествата следва да се възприема като **реална заплаха за възникване на вземания към държавния бюджет.** За целите на фискалната дисциплина поемането на задължения от БЕХ или компании от холдинга по инфраструктурни проекти трябва да се разглежда като имплицитна държавна гаранция за съответния проект;
- **Икономически необоснована структура на собствения капитал на дружествата в състава на БЕХ.** Един от възможните варианти за справяне с високата задлъжнялост на предприятията от БЕХ и за набавяне на средства за допълнителни инвестиции е листването на част от акционерния капитал на енергийните дружества в състава му на борсата. В това отношение размерът и структурата на собствения капитал на търговските дружества са от изключително важно значение. Оптимизирането на капиталовата структура на БЕХ може да доведе до максимизиране на акционерното богатство. Собственият капитал на холдинговата група е многократно по-висок от размера на акционерния (записан или уставен). Това е икономически необосновано и не отразява истинския размер на държавното акционерно участие в тези дружества. Възможно и препоръчително е **акционерният капитал на всяко държавно енергийно дружество да бъде увеличен поне два пъти** преди неговото листване на фондовата борса. Оптимизирането на структурата на собствения капитал ще защити по-адекватно държавния интерес, ще повиши кредитния рейтинг на дружествата и може да доведе и до значително увеличаване на получените финансови средства при продажбата на дялове (части) от регистрирания уставен капитал.

Поради непостигане на поставените цели при създаването му през април 2010 г. правителството заяви намерение да разформирова БЕХ и да реструктурира управлението на държавните предприятия. В общественото пространство бяха предложени няколко **варианта за прегрупиране на холдинга**, но все още няма окончателно решение за реструктуриране:

- Разделяне на БЕХ на **секторен принцип**: а) създаването на два нови холдинга, които да контролират съответно електроенергийните и газовите дружества; б) запазване на БЕХ, но с обединяване между НЕК, АЕЦ „Козлодуй“ и ТЕЦ „Марица-изток 2“;
- Разделяне на БЕХ на **функционален принцип**: един холдинг, който да контролира преносните оператори (ЕСО и Булгартрансгаз) и един за останалите производствени и търговски предприятия.

**Таблица 2. Модели на ЕС за ефективно отделяне на дейностите по доставка и производство от дейностите по експлоатация на мрежите съгласно Третия либерализационен пакет<sup>23</sup>**

| Модел   | Отделен оператор на преносна система   | Независим системен оператор   | Автономен оператор на преносна система  |
|---|--|---|---|
| Характеристика (във всички модели се търси ефективно отделяне на дейностите по пренос от производството и/или доставката) | Отделно юридическо лице поема собствеността и оперирането на преносната система. Вертикално интегрираното предприятие (БЕХ/наследник) може да запази само миноритарен дял, без право на глас в оператора. Контролът (упражняване на правото на собственост и др.) се поема от публичен орган, различен от органа, контролиращ вертикално интегрираното предприятие (МИЕТ). | Вертикално интегрираното предприятие (БЕХ/наследник) запазва собствеността върху преносната система. Регулаторът определя независим системен оператор, който трябва да бъде отделно юридическо лице от вертикално интегрираното предприятие (БЕХ/наследник) и да бъде под контрола на друг публичен орган (различен от МИЕТ). | Вертикално интегрираното предприятие (БЕХ/наследник) прехвърля активите и управлението на преносната система на оператор, който може да бъде част от групата, но трябва да има гарантирана автономност на управление (отделна сграда, ИТ система, одит, администрация, управление и др.), вкл. да е отделно юридическо лице. МИЕТ/БЕХ могат да участват в надзорния орган на автономния оператор. |

Източник: Център за изследване на демокрацията, 2010.

Преди да пристъпи към реструктуриране на БЕХ, българското правителство трябва внимателно да анализира необходимостта от подобна стъпка, да определи търсените цели и да оцени разходите и ползите от промяна и/или запазване на структурата. В управленската теория **сливането и поглъщането на компании са един от най-сложните процеси**, който отнема съществен времеви ресурс и много често води до провал при липса на ясно очертани стратегия и цели. Стратегиите за сливане и преобразуване на предприятия изискват най-малко 18 месеца за изпълнение и **преследват поне една от следните цели<sup>24</sup>**:

- разрастване и/или увеличаване на пазарното влияние;
- диверсификация в нов сектор или индустрия;
- защита от поглъщане и/или навлизане на конкуренти на пазара;
- вътрешно реструктуриране: увеличаване на приходите, намаляване на разходите, данъчни изгоди, намаляване на цената на капитала;
- навлизане на нови географски пазари;
- достъп до умения и технологии.

<sup>23</sup> Commission staff working paper, Interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas: the unbundling regime, European Commission, 22 January 2010.

<sup>24</sup> Jackson, Tim and Liza Spence, Hearts and Minds: the Keys to Successful Mergers, Booz Allen Hamilton, 2004.



Предвид прилагането на разпоредбите на Третия либерализационен пакет на ЕС<sup>25</sup> по отношение отделянето на преноса от производството и доставката на електроенергия и газ към 3 март 2012 г. ще настъпи **обективна необходимост от реструктуриране на БЕХ**. Към тази дата преносните оператори (ЕСО и Булгартрансгаз) трябва да бъдат ефективно отделени от БЕХ, включително контролът върху собствеността трябва да премине към обществен орган, различен от МИЕТ. България трябва да избере един от трите предложени от ЕС модела за ефективно отделяне на преноса от производството и доставката на електроенергия и газ до 3 март 2011 г.<sup>26</sup> За различните оператори може да се избере различен модел, като България вече е предприела стъпки за очертаване на избраните модели:

- **Булгартрансгаз** притежава основните черти на „отделен оператор на преносна система“ и/или на „автономен оператор на преносна система“ (собственост върху преносната система). Предвид факта, че България все още е **изолиран пазар**, т.е. не е свързана със системата на друга държава членка и има само един основен външен доставчик, би било разумно да се търси изборът на модел, който запазва акционерната структура на оператора, но гарантира неговата независимост – **автономен оператор на преносна система**. Въпреки че страната може да поиска и дерогация от прилагане на разпоредбите за ефективно отделяне, по-добре би било избраният оператор да отказва достъп до преносната мрежа на трети страни освен на обществения доставчик Булгаргаз, докато не се осъществят междусистемните връзки със съседните държави членки – Гърция и Румъния. По този начин ще се запазят позициите (включително финансови) на обществения доставчик Булгаргаз и ще се гарантира *де юре* ефективно прилагане на разпоредбите на директивата. Във връзка с това приоритетно трябва да **бъдат предложени ясни срокове за реализация на междусистемните връзки**, за да може да се планира *де факто* либерализацията на пазара;
- **Електроенергийният системен оператор притежава характеристиките на „независим системен оператор“** (липса на собственост върху преносната система). Евентуалното прехвърляне на преносната система в активите му от НЕК би довело до приближаването му до модела на Булгартрансгаз. Предприемането на подобна стъпка може да доведе до дестабилизация на състоянието на електрическата компания. Това би могло да се компенсира чрез сливане на НЕК с АЕЦ „Козлодуй“ и ТЕЦ „Марица-изток 2“, но трябва да бъде добре обосновано с ясни дългосрочни цели и конкретни стъпки за изпълнение.

Изпълнението на Третия либерализационен пакет ще засили натиска за подобряване на структурата на управление на държавните предприятия в енергетиката и ще постави на дневен ред въпроса за реструктурирането и/или закриването на Българския енергиен холдинг. Пакетът

<sup>25</sup> Пакетът включва следните пет документа: Директива 2009/72/ЕО; Директива 2009/73/ЕО; Регламент (ЕО) № 713/2009; Регламент (ЕО) № 714/2009; и Регламент (ЕО) № 715/2009.

<sup>26</sup> Разпоредбите на директивите трябва да бъдат транспонирани в българското законодателство към 3 март 2011 г.

предвижда чувствително увеличаване на правомощията и функциите на независимия регулатор – Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), което ще изисква концентрирането на експертен и регулаторен потенциал и създаването на нов. Реструктурирането на БЕХ и особено създаването на нови обединения не бива да бъде самоцелно, а изисква внимателен анализ и оценка на алтернативите, вкл. запазване на статуквото и/или закриване на холдинга.

## 2. ПРИМЕРИ ЗА ОСНОВНИ СЛАБОСТИ В УПРАВЛЕНИЕТО: ГОЛЕМИ ЕНЕРГИЙНИ ИНФРАСТРУКТУРНИ ПРОЕКТИ

Изграждането на нови мощности в енергетиката е една от трите най-засегнати от корупция сфери в световен мащаб<sup>27</sup>. Една от основните причини за това е сложността на сделките по изграждане на нова инфраструктура, което предоставя повече възможности за корупционно поведение. В това отношение могат да се посочат няколко **основни проблема на управлението на енергийни инфраструктурни проекти**<sup>28</sup>:

- Включват **множество контрагенти**, подизпълнители, доставчици, консултанти и други участници, всеки от които може да бъде въввлечен в корупция. В много случаи основният изпълнител може дори да не знае за корупцията, осъществявана от негово име, и да научи едва при пробив в качеството на изпълнявания обект;
- **Нискокачествената работа лесно може да се прикрие** сред множеството договори, като например се доставя по-малко количество от дадена суровина, а спестеният материал се раздели между закупчика и доставчика;
- Големите енергийни компании работят в множество **страни с висока степен на корупция в политическата система**, което ги прави имунизирани срещу спазване на високи етични правила. Тази имунизация се проявява особено силно в страни, в които прилагането на антикорупционното законодателство е слабо, и от компании, за които е малко вероятно да попаднат под преследване у дома поради липсата на закони за ограничаване на корупцията на чуждестранни обществени служители.

Българската енергетика и планираните за реализация инфраструктурни проекти отговарят в пълна степен на изброените три основни корупционни риска. Българската икономика се характеризира с висок корупционен риск, а равнището на корупция между частните контрагенти е сравнимо с равнището в обществените поръчки<sup>29</sup>. Съществуват множество проблемни точки и слабости в управлението и ефективното използване на ресурси във всички подсектори – електричество, топлинна енергия и горива. **Неустойчивостта на сектора нарежда България сред страните в Европейския съюз с най-ниски показатели в енергетиката**<sup>30</sup>. Множеството проблеми са породени не

<sup>27</sup> Ruth, M., Corruption and the Energy Sector, MSI, USAID, November 2002.

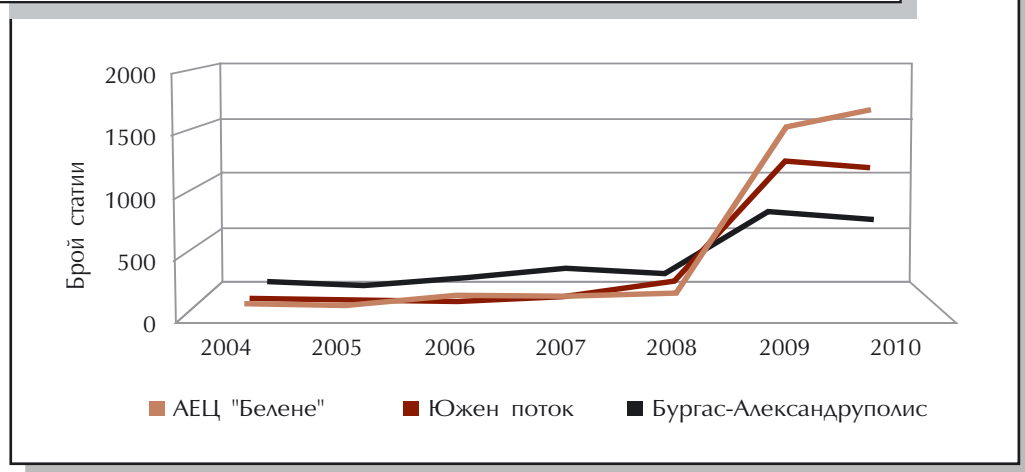
<sup>28</sup> The Future of Global Infrastructure, Unweaving a tangled web, Michael Peel, Financial Times, June 8, 2010.

<sup>29</sup> Антикорупционните реформи в България, Център за изследване на демокрацията, С., 2004.

<sup>30</sup> За по-подробен преглед на състоянието и предизвикателствата пред българската енергетика вж. Енергийният сектор на България, Policy Brief No 22, Център за изследване на демокрацията, Атлантически съвет на САЩ, май 2010.

само от технически фактори – изостаналост на техническия капацитет и инфраструктура или недостиг на финансови ресурси, но в много случаи и от човешкия фактор – икономически несъобразно планиране, корупция<sup>31</sup>, лобизъм, сива икономика и присвояване на ресурси. Липсата на по-широко и активно обществено обсъждане на големите инфраструктурни проекти в енергетиката позволява да се изразходват значителни държавни средства без адекватна обществена информираност.

**Фигура 6. Брой статии за големи инфраструктурни проекти в българския печат по теми и години**



Забележка: Данните са към 16 ноември 2010 г.

Източник: Сиела нет, 2010.

Анализът на процеса на реализиране на големи инфраструктурни проекти в енергетиката е много важен за дългосрочната устойчивост и сигурност на сектора и на икономиката като цяло. Мащабът на проектите позволява да се добие по-цялостна представа за структурата, действията и процесите в сектор „Енергетика“<sup>32</sup>. Проектът АЕЦ „Белене“ е разгледан по-подробно, тъй като е най-показателен в това отношение – с най-голям размер и ангажира всички равнища на управление. Той е допълнен с кратък преглед на проектите „Южен поток“, „Бургас – Александруполис“ и „Набуко“. Те притежават сходни характеристики, респективно проблеми, както АЕЦ „Белене“:

- Многократно **надхвърлят икономическите и капацитетните възможности на страната** за управление на инфраструктурата. Финансовият обем на АЕЦ „Белене“ надхвърля обема на целия пазар на обществени поръчки в страната към годината на неговото договаряне – 2006<sup>33</sup>;

<sup>31</sup> За подробен анализ на корупционните практики и управлението на държавни ресурси вж. Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България, Център за изследване на демокрацията, 2009; Оценка на заплахите от организирана престъпност: методологически проблеми и световен опит, Център за изследване на демокрацията, 2010; Examining the Links between Organized Crime and Corruption, Center for the Study of Democracy, 2010.

<sup>32</sup> За по-подробен преглед на енергийния сектор вж. Енергийният сектор на България: основни проблеми в управлението, Център за изследване на демокрацията, 2010.

<sup>33</sup> Корупцията при обществените поръчки: рискове и противодействие, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

**Таблица 3. Уязвимост към корупция: различни етапи от разработването на проекти**

| Дейност                    | Уязвими към корупция сфери  | Предупредителни знаци  |
|----------------------------|---|--|
| Формулиране на проектите   | <p>Технико-икономически проучвания за установяване на осъществимостта и жизнеспособността</p> <p>Изследвания и проучвания на място</p> <p>Оценка на разходите и графици за изпълнението</p> <p>Нормативни и други разрешения</p> <p>Придобиване на земя</p> <p>Сервитут за преносните линии</p> <p>Компенсирание на засегнатите от проекта лица</p>   | <p>Повърхностно проучване (или никакво проучване)</p> <p>Пропускане на изследванията и проучванията на място или оставяне от страна на изпълнителя на тяхното извършване за по-късен етап</p> <p>Изчисляване на разходите</p> <p>Неяснота на процедурата за получаване на разрешителните</p> <p>Не се отпускат достатъчно ресурси за заплащане на компенсации на засегнатите от проекта лица</p>                           |
| Изпълнение на проектите    | <p>Процедури за избор на изпълнител</p> <p>Вид договор (дейности, труд, готов продукт) и документи</p> <p>Следене и надзор на работата на изпълнителя</p> <p>Покупка и доставка на инсталации, машини и материали</p> <p>Поетапни плащания към изпълнителите</p> <p>Завършване и пускане в експлоатация</p>   | <p>Процедурата не е изцяло описана в тръжната документация</p> <p>Липса на конкретност в договорите</p> <p>Не се определят надзорници и отговарящи за тяхната дейност лица</p> <p>Не се отпускат достатъчно средства за заплащане, което води до спорове и претенции за увеличаване на разходите</p>   |
| Функциониране на проектите | <p>Работа на инсталациите и машините по време на първоначалния гаранционен срок</p> <p>Изпълнение на операции и поддръжка (вътрешна или от външен изпълнител)</p> <p>Аварийни ремонти</p> <p>Покупка и употреба на материали, резервни части и консумативи</p> <p>Извънредни покупки</p> <p>Плащания към изпълнители, доставчици и търговци</p> <p>Въпроси, свързани със служителите, като издигане, прехвърляне, заплащане на възнаграждения на служителите като пенсионни фондове, различни издръжки и възстановяване на разходите</p> <p>Придържане към съответните кодекси и условията за лицензиране</p> | <p>Не се определят работните параметри и методологията за проверяване</p> <p>Не се посочват ясни процедури за рутинни и извънредни покупки</p> <p>Необходимост от множество удостоверявания (което размива личната отговорност)</p> <p>Липса на документално описани и прозрачни процедури</p> <p>Не се определят отговорностите на отделните длъжностни лица, за да се осигури съответствие с условията на лицензията</p> |

Източник: Gulati, Mohinder and Rao, M. Y., *Corruption in the Electricity Sector: A Pervasive Scourge, in The Many Faces of Corruption: Tackling Vulnerabilities at the Sector Level* Washington, The World Bank, 2007.

- Включват **съществени по размер разходи за консултантски услуги**, които се извършват преди началото на проекта, осчетоводяват се лошо и са най-често използваният инструмент за политическа корупция. Позволяват развитието на експертно лоби, което залива общественото пространство с положителни оценки, без да разкрива адекватно конфликта си на интереси, и не позволява независим, обективен анализ при възникване на проблеми;
- Сключват се на двустранна основа със **страна, която има по-висок корупционен риск от България**<sup>34</sup> и чиито компании не са подложени на действието на никакви международни етични норми<sup>35</sup>.

## 2.1. ПРОЕКТЪТ АЕЦ „БЕЛЕНЕ”

Нарастването на загрижеността на световната общественост във връзка с климатичните промени, намаляването на достъпните количества изкопаеми горива, както и свързаното с това повишаване на тяхната цена доведе до **възстановяване на ядрената енергетика в световен мащаб**. Допълнителни фактори са повишаването на енергийното потребление в основни нововъзникващи пазари като Китай и Индия и приближаването на края на проектния живот на редица ядрени централи в развитите страни. Повечето дългосрочни прогнози показват нарастване на търсенето за всички видове енергия, като дялът на ядрената енергия вероятно ще достигне 8 % през 2035 г. от сегашните 6 %<sup>36</sup>. Въпреки това причините, довели до замразяването на строежа на нови ядрени мощности в развитите страни от 80-те години на миналия век, продължават да бъдат актуални и да поляризират общественото мнение – **огромните отрицателни последици от ядрени инциденти и липсата на решение за дългосрочно безопасно складиране на отработеното ядрено гориво**. В Европа съществува ясно разделение на страни с обществени настроения – за ядрена енергетика (Франция, Чехия, Великобритания, Швеция, България) и против ядрена енергетика (Австрия, Гърция, Словения)<sup>37</sup>. Дебатът, който обаче привлича най-голямо внимание, е в Германия, която през 2010 г. удължи живота на ядрените си реактори средно с 12 години след 2022 г. въпреки преобладаващото отрицателно обществено мнение.

България е една от страните със сравнително висок дял на ядрената електроенергия в крайното потребление в рамките на Европейския съюз. Дългосрочната жизнеспособност на този сектор от енергетиката е **важен крайъгълен камък за гарантиране на енергийната сигурност на страната**. В България съществува **силно ядрено лоби**, обединяващо енергийни експерти, политици и най-вече множество частни фирми. Развитието на ядрената програма се характеризира със стремеж за секретност и липса на откритост и прозрачност, прикрити зад експертна сложност. Като резултат, въпреки че

<sup>34</sup> Според Индекса за възприемане на корупцията Русия има резултат 2,1 при 3,6 за България.

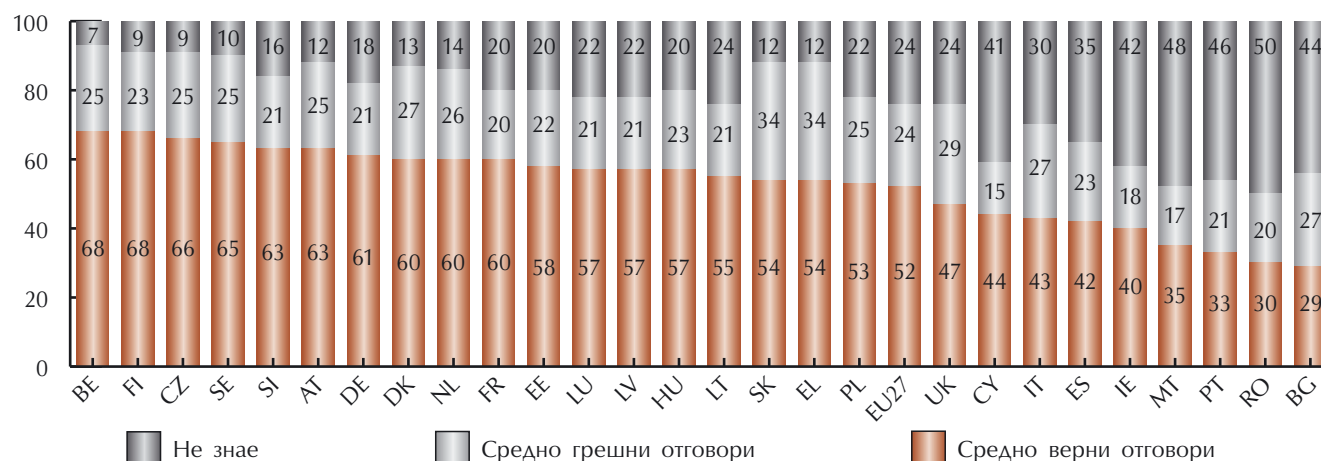
<sup>35</sup> Антикоруptionните реформи в България: основни резултати и рискове, Център за изследване на демокрацията, С., 2008.

<sup>36</sup> World Energy Outlook 2020, International Energy Agency, November 2010.

<sup>37</sup> Europeans and Nuclear Safety, Special Eurobarometer 324, European Commission, March 2010.

по-голямата част от населението в България вижда повече ползи в ядрената енергетика, **българите са най-неинформирани в ЕС по отношение на фактите и рисковете на този тип енергия**. Същевременно отговорността за ядрена вреда в България е ограничена до 96 млн. лв.<sup>38</sup> (49 млн. евро) – една от най-ниските в Европа<sup>39</sup>.

**Фигура 7. Равнище на (не)разбиране на въпросите на ядрената енергетика сред европейците (отговори на въпроси, свързани с ядрената енергетика)**



Източник: *Europeans and Nuclear Safety, Special Eurobarometer 324, 2010.*

Управлението на ядрената енергетика е една от най-трудните задачи в сектора поради редица специфични особености, като високите начални инвестиции, необходимите технически познания на работната сила, дългия период на работа и следексплоатационна поддръжка, високите екологични разходи с потенциално катастрофални последици и липсата на решение за складиране на отработеното ядрено гориво. Това прави политиката на ядрената енергетика изключително сложна, а оттеглянето на държавата от нея и въвеждането на изцяло пазарни правила – на практика невъзможни<sup>40</sup>. На този фон **размразяването на строежа на АЕЦ „Белене“ след 2002 г. съдържа всички порочни практики в енергийния сектор и в по-широк аспект – в управлението на държавните предприятия в България през последните 20 години:**

- **Опорочена процедура** за заявяване на интерес от потенциални инвеститори, която ограничава технологичния и пазарния избор и води до завишаване на цената и зависимост от избрания производител в дългосрочен период;
- **Лошо управление на проекта** след избора на изпълнител, с неясна отговорност и задължения на държавата по осигуряване на гаранции и неясен бюджет и източници на финансиране, необосновано увеличаване на цена-

<sup>38</sup> Закон за безопасното използване на атомната енергия, Глава десета, член 132, ал. 1.

<sup>39</sup> The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage (2004).

<sup>40</sup> Nuclear Power’s Role in Generating Electricity, Congressional Budget Office Study, May 2008.

та на консултантските услуги по проекта и в крайна сметка оттегляне на избраните финансираща банка и стратегически инвеститор от проекта; ограничаване на независимия контрол и наблюдение от държавните институции и обществото чрез формално изпълнение на изискванията на закона в тази насока и прикриване зад търговска тайна;

- Въпреки че средствата, отпуснати от държавния бюджет, са усвоени, **не са постигнати заложените резултати** по създаване на смесена компания със стратегическия инвеститор и изпълнението на проекта е спряно през 2009 г. До момента за реализацията му са изплатени най-малко 396 млн. евро и са поети договорни задължения за поръчка на оборудване и управление на проекта за още поне 674 млн. евро, или общо около 1070 млн. евро (27 % от общата стойност на основния договор в размер на 3997 млн. евро).

След повече от едногодишно прекъсване преговорите по реализацията на АЕЦ „Белене“ бяха възстановени в края на 2010 г. Първоначалните стъпки в тази насока – подписването на меморандум за създаване на смесена компания за изпълнение на проекта, са обещаващи за подобряване на управлението. Въпреки това изграждането на АЕЦ „Белене“ по досегашния начин ще увеличи енергийната зависимост от един източник. Това се отнася както до доставката на ядрено гориво, така и до осигуряването на резервни части и инженерни услуги, до дългосрочното съхраняване на отработено ядрено гориво и до удължаване на ресурса на блокове 5 и 6 на АЕЦ „Козлодуй“. По същество проектът **противоречи на основния приоритет**, заложен в европейските и националните програмни документи – **енергийна сигурност чрез диверсификация**. Лошото управление при започването на проекта и липсата на належаща икономическа и енергийна необходимост от неговата реализация правят успешното му продължаване изключително трудно.



Източник: Център за изследване на демокрацията, 2010.



## Проектът АЕЦ „Белене“ от енергийна гледна точка

За да убедят обществото в необходимостта от реализация на АЕЦ „Белене“, през периода 2003 – 2005 г. различни официални лица на българската енергетика лансират тезата, че без АЕЦ „Белене“ още към 2009 – 2010 г. в страната ще има недостиг на електричество. През 2003 г. НЕК разработва *План за развитие на електроенергийния сектор на Република България* с минимални разходи за периода 2004 – 2020 г.<sup>41</sup> Според него към 2010 г. без АЕЦ „Белене“ България ще има недостиг от поне 1000 мВт. Инженер-архитектът на проекта също разработва необосновано оптимистични прогнози, които доказват необходимостта от осъществяването на проекта.

Оптимистичните прогнози **са подвеждащи**, защото поради невнимание или заинтересованост не вземат предвид възможни рискови фактори:

- намаляването на електропотреблението в бита поради газификацията на страната и намаляването на населението на България в дългосрочна перспектива;
- не са анализирани възможностите за енергийна ефективност и пестене на енергия;
- не са проучени възможностите за производство на електроенергия от ВЕИ: към 2020 г. България се задължава да покрива 16 % от брутно крайно енергийно потребление от възобновяеми енергийни източници (ВЕИ)<sup>42</sup>;
- отхвърля се изграждането на ТЕЦ, макар че компанията AES вече има планове към 2003 г. за изграждане на два блока с мощност 670 мВт на площадката на ТЕЦ „Марица-изток 1“; тази централа влиза в действие през 2010 – 2011 г.;
- не е направен анализ „разходи – ползи“ от проекта;
- не са взети под внимание възможностите за внос на електроенергия и ефектите от либерализирането на пазара и включването в Европейската енергийна система.

Към 2010 г. в страната не само няма недостиг на електроенергия, но има излишък от електропроизводствени мощности, което позволява износ<sup>43</sup>. През юли 2004 г. НЕК прогнозира, че през 2020 г. общото потребление в страната ще бъде между 48,9 и 54,2 млрд. кВтч. Тази прекалено оптимистична прогноза за скоково нарастване на търсенето е отразена и в Националния доклад до Европейската комисия на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране<sup>44</sup>. През 2009 г. предвижданията<sup>45</sup> вече са за между 43,8 –

<sup>41</sup> Техничко-икономически анализ за обосноваване изграждането на АЕЦ „Белене“, м. юли 2004.

<sup>42</sup> Директива 2009/28/ЕО.

<sup>43</sup> Анализ на пазара на електрическа енергия в Балканския регион, ДКЕВР, септември 2009.

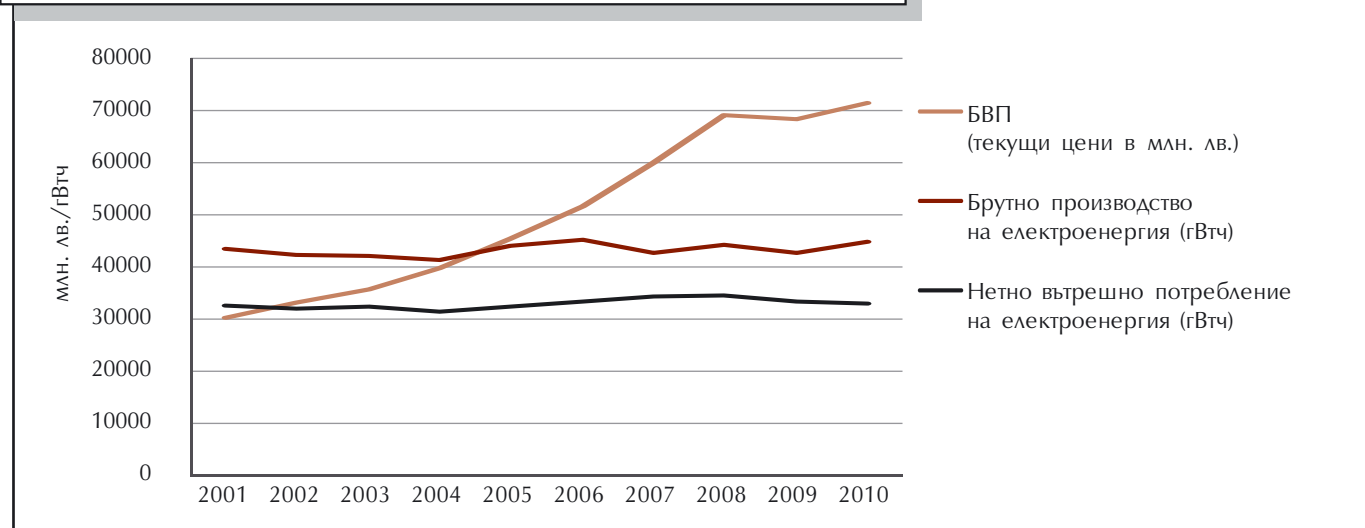
<sup>44</sup> National Report to the European Commission, July 2009, State Energy and Water Regulatory Commission, Bulgaria. Достъпно през страницата на European Energy Regulators на 19.11.2010: [http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER\\_HOME/EER\\_PUBLICATIONS/NATIONAL\\_REPORTS/National%20Reporting%202009](http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/NATIONAL_REPORTS/National%20Reporting%202009).

<sup>45</sup> Прогнозни баланси на генериращите мощности в електроенергийната система до 2020 г., НЕК, септември 2009.

46,7 млрд. кВтч, а независим екип<sup>46</sup> прогнозира, че потреблението ще бъде максимум 43,4 млрд. кВтч. През 2010 г. Електроенергийният системен оператор (ЕСО) определя диапазона на прогнозното брутно електропотребление за десетгодишен период между 36 617 гВтч (мин.) и 42 090 гВтч (макс.)<sup>47</sup>. Тези данни показват, че **изграждането на АЕЦ „Белене“ не може да бъде обосновано с аргументи за динамично нарастване на вътрешното търсене**. Начинът на изготвяне и представяне на прогнозите на НЕК показва незачитане на принципите на пазарното търсене и предлагане и не се базира на наличните данни.

През последното десетилетие брутният вътрешен продукт (БВП) на България се удвои по текущи и нарасна с около 44 % по постоянни цени, докато за същия период нетното вътрешно потребление на електроенергия бележи ръст от едва 1,5 %. Предвид финансовата и икономическата криза от 2009 – 2010 г. и свиването на индустриалното производство, както и поради нарастването на усилията за повишаване на енергийната ефективност при по-нататъшно нарастване на цените на електроенергията, едва ли може да се очаква по-съществено повишаване на потреблението през следващото десетилетие. ЕСО очаква към 2015 г. в резултат на извеждане на мощности от експлоатация България да е загубила около 1100 мВт от сегашния си капацитет, без да се взема под внимание енергията, генерирана от възобновяеми енергийни източници.

**Фигура 9. Икономически растеж и потребление на електроенергия в България през периода 2001 – 2010 г.**



Източник: Център за изследване на демокрацията на база данни от НСИ, 2010.

<sup>46</sup> Project No 518294 SES6, CASES Cost Assessment of Sustainable Energy Systems, Electricity scenario for Bulgaria, 2007: [http://www.feem-project.net/cases/downloads\\_deliverables.php](http://www.feem-project.net/cases/downloads_deliverables.php)

<sup>47</sup> Десетгодишен план за развитие на националната електроенергийна мрежа, ЕСО ЕАД, Ден на българската енергетика 17-18 юни 2010 г.

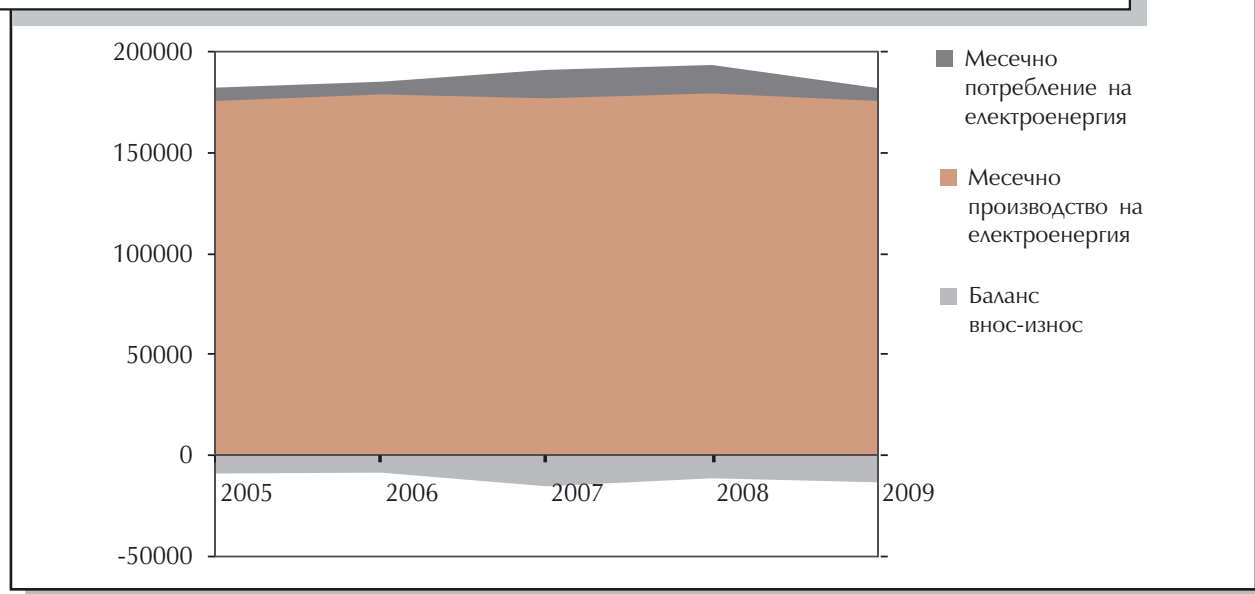
## Износът на електроенергия

Една често споменавана алтернатива за реализация на електроенергията, генерирана от АЕЦ „Белене“, е износ в съседни страни. Спорно е използването на базовата ядрена енергетика за задоволяване на потенциалните бъдещи нужди на регионалния електроенергиен пазар. Евентуалните, макар и малко вероятни, но изключително високи екологични последици от инцидент в АЕЦ, ще бъдат понесени най-вече от България и Румъния, докато необходимостта от електроенергия се очаква да бъде най-висока в Сърбия, Гърция и Турция. Не може да се приеме за добро екологично управление решението да се задоволяват потребностите на съседни държави при понасяне на риска от България. В региона съществува и вероятно ще продължи да има недостиг на електроенергия в бъдеще, но прогнозирането на развитието на пазара е много несигурно. Всички страни в Югоизточна Европа строят нови мощности, а в близост има сериозни конкуриращи се производители като Русия и Украйна, които могат да се намесят в региона при либерализацията на европейския пазар. Възможно е на потребителския пазар да се стигне до ситуация, при която България да бъде принудена да доставя електроенергия на цени, по-ниски от преобладаващите пазарни цени, поради невъзможността да регулира лесно базовите си мощности от АЕЦ.

## Проектът АЕЦ „Белене“ от финансово-икономическа гледна точка

Строителството на АЕЦ се характеризира с много високи начални разходи. Исторически около 75-80 % от цената на електроенергията, произвеждана от АЕЦ, се определят от първоначалната инвестиция<sup>48</sup>. Размерът на инвестицията е най-чувствителен към продължителността на изграждане на централата и към преобладаващите лихвени проценти. Строителството на всички нови реактори

**Фигура 10. Месечно потребление на електричество и нетен експорт: всички балкански страни без България и Албания (гВтч)**



Източник: *Balkan Energy News*, 2010.

<sup>48</sup> The Economics of Nuclear Power, World Nuclear Association, July 2010.

в ЕС, които в момента са в процес на развитие, закъснява. Например забавянето на строителството на нов реактор във френската Фламанвил води до увеличаване на цената от 3,3 млрд. евро на 6 млрд. евро. Закъснението в реализацията на финландската АЕЦ Олкилуото към 2010 г. е 4 години, оскъпяването е подобно на френския случай. Ето защо възвръщането на направените разходи чрез отчисления от продадената електроенергия варира между 25-40 години – период, през който могат да настъпят съществени промени в пазарната обстановка. Въпреки че поради дългия експлоатационен период и ниските текущи разходи електроенергията от АЕЦ е с една от най-ниските себестойности, **първоначалното вложение представлява голям финансов риск за инвеститора, което изисква някаква форма на държавна гаранция или стимул.** В условията на монополен пазар времето за възвръщане на инвестицията може да се предвиди сравнително лесно, но **при перспективите за либерализация на европейския пазар продажните количества и цени на АЕЦ „Белене“ стават изключително трудни за прогнозиране**<sup>49</sup>.

**Освен явните и сравнително предсказуеми разходи ядрената енергетика има скрити разходи,** които могат да доведат до съществена промяна в икономическите разчети на един проект за АЕЦ за времето на неговата експлоатация. Такива са разходите за управлението и складирането на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци. **Съхраняването на високорадиоактивните ядрени отпадъци** е може би най-проблематичният въпрос по отношение на АЕЦ, който все още не е решен в международен аспект. Последните законодателни предложения на Европейската комисия предвиждат радиоактивните отпадъци на страна членка да могат да се съхраняват само в рамките на ЕС<sup>50</sup>. Ако този подход бъде възприет, разходите за България могат да се увеличат. Друг съществен скрит разход са **промените в регулирането на АЕЦ,** които особено за по-малки страни обикновено се определят от външни, независими фактори. България е една от малкото страни, платили този разход чрез закриването на първите четири реактора на АЕЦ „Козлодуй“ поради промяна в политическата и регулаторната среда.

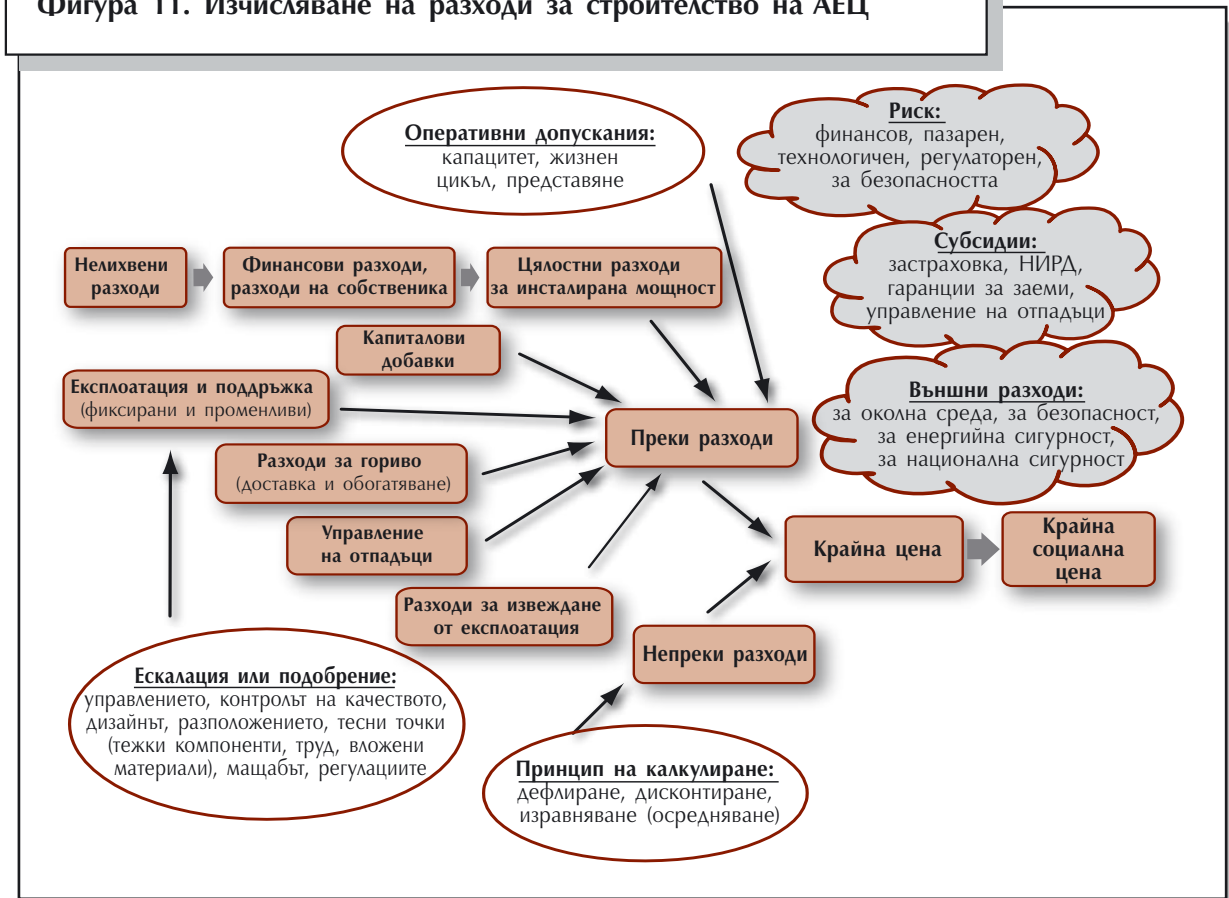
**Първоначалните уверения (2002 – 2004 г.) за проекта „Белене“ са, че разходите ще възлизат на 1 – 2 млрд. щ. дол.** и че финансирането ще бъде изцяло от частни компании. През 2005 – 2006 г. цената се прекалкулира на 2 до 4 млрд. евро. През януари 2008 г. е подписан договор с „Атомстройекспорт“ на стойност почти 4 млрд. евро, която е ревизирана през 2010 г. на 6,3 млрд. евро. Стойността от 3,997 млрд. евро е **чиста цена** (т.нар. overnight cost) на проекта – въображаема цена, която е в сила, ако поръчката се осъществи за един ден. Към тях трябва обаче да се добавят:

- разходи на собственика за проучвания и подготовка на площадката (надхвърлили 250 млн. евро за АЕЦ „Белене“);
- разходи от инфлация, поскъпване на материали и услуги – индексация на стойността на проекта, която според руските власти към края на 2010 г. вече клони към 2,3 млрд. евро (почти 50 % увеличение спрямо първоначално договорената цена);

<sup>49</sup> Hidden Costs of Energy: Unpriced Consequences of Energy Production and Use, National Research Council, 2010.

<sup>50</sup> Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the management of spent fuel and radioactive waste, Brussels, 3.11.2010 COM(2010) 618 final.

Фигура 11. Изчисляване на разходи за строителство на АЕЦ



Източник: Адаптирано от Център за изследване на демокрацията, 2010 г.

- финансовите разходи за обслужване на кредитите. Например, ако 50 % (6 млрд. евро) от проекта АЕЦ „Белене“ се финансират със заем с лихва 6-месечен EURIBOR + 3,5 %, подобно на заемите по проекта за изграждането на хидровъзел „Цанков камък“ и има нарастване на лихвения процент с 3 пп, както се е случило в годините 2005 – 2008 в сравнение с предходните три, лихвите по проекта ще се повишат със 180 млн. евро годишно, което би породило реална опасност за финансовото здраве на основния инвеститор – НЕК. Подобна ситуация би могла да доведе до необходимост от държавна намеса или до изтласкване на други необходими инвестиции на компанията.

За формиране на крайната или т.нар. **пряка цена** (direct cost) – цената на проекта до момента, в който той може да подаде първите количества електричество към системата, трябва да се добавят още:

- **разходи за обектите от енергийната инфраструктура.** За момента към площадка „Белене“ стига само един малокалибрен електропровод. За надеждното свързване към електроенергийната система (ЕЕС) трябва се построят общо около 600 км далекопроводи и една или две подстанции, като цената може да надхвърли 1 млрд. евро;
- разходи за сигурност на активната зона, ядрено гориво и погълтители (300 – 400 млн. евро);



се имат предвид сериозните затруднения, които изпитва страната в усвояването на европейските средства по правилата, и забавянето във всички големи инфраструктурни проекти по тази линия, може да се допусне с много голяма доза сигурност, че реализацията на проект от подобен мащаб може да се превърне в **дългосрочна заплаха за финансовата стабилност на страната**. Необходимо е да се отбележи, че срещу тези съществени разходи стоят сравнително малко преки ползи от изграждането на проекта за българската икономика, предимно в сектор „Строителство“. Голяма част от тези средства ще бъдат инвестирани главно в икономиката на Русия и държави от ЕС, тъй като България не произвежда нито електротехническо, нито оборудване от ядрен клас.

Ескалирането на разходите по построяването на АЕЦ „Белене“ ще доведе и до повишаване на себестойността на произвежданата електроенергия, което ще се отрази на времето за изплащане на централата. За годините между 2002 и 2010 прогнозната себестойност на кВтч се е повишила от 2,5 на 6,5 евроцента, като може да се очаква да продължи да нараства до 8-10 евроцента, въпреки че вероятно ще остане една от най-евтините алтернативи сред горивата.

## Лошо управление и корупционен риск в проекта АЕЦ „Белене“

Липсата на непосредствена енергийна и/или финансово-икономическа необходимост от изграждането на АЕЦ „Белене“ повдига множество въпроси за целесъобразността от вземането на решения по проекта. От самото си начало той е белязан от **липса на прозрачност и откритост и от нецелесъобразни и икономически неизгодни решения**. Отговорността за тях е размигана в сложната институционална схема на управление на енергийния сектор в България. В този контекст възникват редица **въпроси и казуси по отношение на целесъобразността на взетите решения по осъществяването на проекта**:

- **Не са разгледани алтернативните решения с по-ниски разходи** за реализация на проекта като използване на площадката на АЕЦ „Козлодуй“, която има изградена прилежаща инфраструктура и е с по-ниска сеизмична опасност;
- Правителството и отговорните държавни компании не полагат усилия за активно привличане на възможно най-широк кръг участници и технологии в търга по избор на основен изпълнител. **Конкуренцията е ограничена** чрез залагане на критерии за избор като използване на наличната инфраструктура и оборудване. Вследствие тези критерии са нарушени и съществуващият корпус на реактор в Белене е разрушен, а оборудването – продадено на основния изпълнител, по занижена спрямо оценката цена. Резултатът са по-високи разходи по проекта и оцеляване на държавната компания НЕК и българския данькоплатец;
- Изборът на архитект-инженер става чрез използването на същите **дискриминиращи критерии**, включително опит в ядрената енергетика в България. Срокът за подаване на оферти е 45 календарни дни. След сключване на договора с архитект-инженера неговата стойност е завишена почти три-

кратно чрез анекси, без да е постигнат реален напредък по проекта и това да се изисква от извършената дейност;

- **Държавната гаранция** по проекта е усвоена от БЕХ и НЕК и средствата са изразходвани, включително за странични цели, без да е постигната основната задача, възложена от Министерския съвет на тогавашния министър на икономиката и енергетиката – създаването на съвместна компания с избрания стратегически инвеститор RWE. Преди техническият проект да е одобрен от регулатора, е поръчано оборудване на огромна стойност, без да е осигурено финансиране и без да е изчислено как ще се платят вноските за него през следващите години;
- В нарушение на *Закона за енергетиката* провеждането на търга за строителни работи е възложено не на Държавната комисия по енергийно и водно регулиране, а на НЕК. Развитието на проекта отново е възложено на НЕК, въпреки че тя няма лицензия за производство на ядрена електроенергия. **НЕК няма финансовата стабилност за реализация на проекта**, но въпреки това изразходва значителни държавни средства преди създаването на смесената компания със стратегическия инвеститор за реализация на проекта;
- Докладът за Оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) е направен на базата на ограничена обща информация, представена от 5 фирми<sup>53</sup> за 7 различни проектопредложения на реактори от три типа<sup>54</sup>. **ОВОС е изработен за срок от 5 месеца**, който изглежда кратък за качествено изследване на обект от подобно значение за околната среда;
- Министерството на околната среда и водите одобрява изграждането на два реактора по леководна технология, но НЕК провежда търг само за реактори от типа ВВЕР. НЕК развива проект за 2120 мВт, в **нарушение на разрешението на МОСВ**, което е за максимум от 2000 мВт.

Може да се заключи, че българското правителство взема решение за размразяване на проекта АЕЦ „Белене“ без наличие на основателни енергийни и икономически причини за това. Липсата на конкуренция при избора на изпълнител поставя развитието на българската енергетика в пълна зависимост от един източник. В резултат на лошото управление на проекта осем години след неговото размразяване **поставените цели не са постигнати, но са изразходвани отпуснатите държавни средства за това**. Проектът няма стратегически инвеститор, финансираща банка и схема за финансиране.

## За по-добро управление на проекта АЕЦ „Белене“

Допуснатите лошо управление, нарушения и злоупотреби по реализацията на проекта АЕЦ „Белене“, както и направените за това свръхразходи изискват **търсене на административна и наказателна отговорност от ръководители-**

<sup>53</sup> Доклад за ОВОС за изграждане на АЕЦ „Белене“. Нетехническо резюме, Национална електрическа компания, март 2004 г.

<sup>54</sup> В достъпната версия (нетехническо резюме) основно място е отделено на описанието на характеристиките на района. Дадена е обща информация за 7 различни проекта на реактори от три типа с мощност от 728 мВт до 1500 мВт.



те в енергетиката, които са взели съответните решения. Управлението на проекта може да бъде съществено подобро:

- Проектът следва да бъде структуриран и реализиран от отделна компания, която да включва всички акционери, да бъде регистрирана в България и да поеме съществуващите задължения и активи. Вече има подготовка за прилагане на подобен подход от българска страна. **За основен инвеститор трябва да се привлече компания** с доказан опит в изграждането на ядрени мощности. Намирането на инвеститор, който е свързан с избрания изпълнител на проекта, трябва да се избягва, за да се предотвратят потенциални конфликти на интереси и компромиси със сигурността;
- **Поддръждане на приоритетите**, основано на доказани потребности на вътрешния пазар. България няма да има нужда от допълнителна ядрена мощност преди извеждането на последните два блока на АЕЦ „Козлодуй“ от експлоатация. Необходимо е правителството най-напред да определи срока на възможно използване на реактори 5 и 6 на АЕЦ „Козлодуй“ над техния проектен живот и едва след това да вземе решение за продължаване на проекта за АЕЦ „Белене“;
- **Преразглеждане на алтернативите** за изграждане на нови ядрени мощности в страната. Съществуващата прилежаща инфраструктура към АЕЦ „Козлодуй“ и по-ниският сеизмичен риск на централата прави мястото по-привлекателно за реализация на заместващи ядрени мощности. Поръчаното оборудване за АЕЦ „Белене“ може да бъде продадено с цел намаляване на направените разходи или да бъде използвано на площадката на АЕЦ „Козлодуй“;
- Всички **договори с подизпълнители** по проекта трябва предварително да се оповестяват, да се завеждат в специален регистър и да са под наблюдение на Агенцията за обществени поръчки. Необходимо е да се отбележи, че основната причина за увеличаване на стойността на АЕЦ „Белене“ и на други енергийни проекти в страната – например на хидровъзела „Цанков камък“, е не толкова индексацията, колкото начинът на нейното договаряне и сключването на множество договори с подизпълнители с неясна целесъобразност и размита отговорност.

Продължаването на проекта АЕЦ „Белене“ изисква **по-адекватна оценка и вземане на мерки за предотвратяване на редица рискове**, които не са били разглеждани до момента, като:

- **Сеизмичен риск.** Още през юни 1983 г. поради високата сеизмичност около площадката „Белене“ руски учени предлагат тя да се изостави и да се търси нова площадка;
- **Риск на новата технология.** Реализацията на всички ядрени проекти с нова, неизпитана технология в Европа, показва съществено увеличаване на срока за реализация и свързаните с това разходи. Същото важи за избраната технология за строителство на АЕЦ „Белене“ (AES 92) – тя е нова и непозната както за производителя, така и за регулаторните органи в България и Европа. Това може да доведе до съществено забавяне на пускането в експлоатация, вкл. поради възникнали дефекти. Два блока от предходната модификация – AES-91, инсталирани в АЕЦ Тяньван – Китай,

показват дефекти в редица от доставените основни компоненти<sup>55</sup>. Предвид новостта на технологията България трудно би могла да осигури адекватен контрол върху качеството на произвежданото оборудване;

- **Риск за качеството на строителството на АЕЦ „Белене“.** Предвижда се около 30 % от проекта, предимно в строителните работи, да бъдат възложени на местни изпълнители. Предвид силно ограничен опит в реализацията на обекти от подобен мащаб през последните 20 г. съществува голям риск за недостигане на желаното качество на строителните работи. Това може да доведе до намаляване на участието на български компании в проекта;
- **Екологични рискове в дългосрочен план.** Трябва да бъдат взети адекватни мерки и да бъдат предвидени разходи във връзка с:
  - ◇ управлението на отработеното ядрено гориво и на радиоактивните отпадъци;
  - ◇ извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения. Доклади на Европейската комисия разкриват неспазване на срокове и параметри за осигуряване на финансиране за извеждане от експлоатация на последните два блока от АЕЦ „Козлодуй“. Оценено е, че от необходимите 5,2 млрд. лв. централата ще е осигурила едва половината<sup>56</sup>;
  - ◇ гражданската отговорност за ядрена вреда. Размерът на гражданската отговорност в страните от Западна Европа се определя от Парижката конвенция, която установява стандарт от 570 млн. евро<sup>57</sup>. През 2004 г. са приети изменения (още не са в сила), с които размерът на гаранцията може да достигне 1,5 млрд. евро. В Германия например отговорността е неограничена, като всеки оператор е длъжен да осигури покритие за 2,5 млрд. евро. Отговорността за ядрена вреда в България е ограничена до 96 млн. лв.<sup>58</sup> (49 млн. евро) и е сред най-ниските в Европа. Участието на чужди компании в АЕЦ „Белене“ би наложило увеличаване на отговорността за ядрена вреда;
- **Риск за стабилността на електроенергийната система.** Въвеждането на АЕЦ с 2120 мВт инсталирана мощност, с възможно годишно нетно производство от 15 млрд. кВтч би влязло в конфликт с обвързващи цели за изграждане на мощности, които България е поела чрез международни и европейски споразумения. Такъв е случаят например с изграждане на ВЕИ с мощност над 1100 мВт (при годишна използваемост 2200 часа), за да се осигури изпълнение на поетото задължение за осигуряване на 16 % от годишното крайно потребление от ВЕИ до 2020 г. Включването на всички тези мощности едновременно ще създаде допълнителни проблеми за надеждността и стабилността на ЕЕС.

<sup>55</sup> Nucleonics Week, September 29, 2005, Nucleonics Week, April 13, 2006.

<sup>56</sup> Comparison of Different Decommissioning Fund Methodologies for Nuclear Installations, Country Report Bulgaria, 2007.

<sup>57</sup> WNA, Civil Liability for Nuclear Damage, November 2009: <http://www.world-nuclear.org>. Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy.

<sup>58</sup> Закон за безопасното използване на атомната енергия (ЗБИАНЕ), Глава десета, чл. 132, ал. 1.

## 2.2. НАБУКО, ЮЖЕН ПОТОК И БУРГАС – АЛЕКСАНДРУПОЛИС

Големите инфраструктурни проекти в сектора „Нефт и газ“ повтарят много от характеристиките и рисковете на АЕЦ „Белене“. Значително по-ранният етап на реализация на тези проекти позволява да бъдат отстранени част от грешките, допуснати при структурирането и реализацията на АЕЦ „Белене“. За целта трябва да се спазват няколко **основни правила на доброто управление** на подобни сложни проекти:

- **Ясно съответствие с националните и наднационалните (европейските) стратегически документи** и поети ангажименти. Осъществяване единствено на най-приоритетните проекти;
- **Структуриране на проектите в отделни компании** и задължително предварително одобрение от Народното събрание на участието на българската страна, когато това засяга държавна компания и/или евентуални държавни гаранции, предвидени за целия срок на реализация на проекта, вкл. одобрение на размера на гаранцията;
- Запазване на оперирането на енергийната мрежова инфраструктура от националните мрежови оператори с цел **гарантиране на равен достъп на всички участници**.

Загрижеността за промените в климата оказва все по-голям натиск върху изкопаемите горива чрез повишаване на цените на въглища, нефт и газ. Въпреки това се очаква, че и през 2050 г. основната част от енергията в света ще се осигурява именно от тях, като основен двигател на търсенето ще бъдат нововъзникващите пазари, включително Китай и Индия. Газът обаче е единственото гориво, чието търсене се очаква да бъде по-високо през 2035 г., отколкото през 2008 г., основно поради помалките вредни ефекти върху околната среда и повишаване на търсенето от страна на Европа и Китай<sup>59</sup>. Развитието на технологиите за втечнен и компресиран газ и за добиване на шистов газ прави предлагането на тази суровина много по-гъвкаво и пазарно в сравнение с тръбните доставки. Задоволяването на търсенето на газ в Европа е един от основните приоритети на Европейската комисия и страните членки. Стремещт е към взаимно обвързване на европейските газови системи и либерализиране на пазара с цел намаляване на монополната сила на основния вносител в Европа – Русия. В тази международна обстановка България е важна транзитна страна за два от основните съпернически си газови проекта в Европа – „Южен поток“ и „Набуко“. Вътрешният пазар на страната е незначителен в сравнение с транзитираното количество, но се очаква неговият обем да нараства. Битовата газификация в България е на много по-ниско равнище, отколкото в Европа.

Предвид силно ограничените ресурси на националната икономика България трябва да приоритизира реда и важността на реализация на основните възможни решения за набавяне на необходимия газ за вътреш-

<sup>59</sup> World Energy Outlook 2010, International Energy Agency, 2010.

ния пазар и извличане на максимална изгода от предвижданите транзитни коридори. Ако бъдат съчетани целите за максимизиране на енергийната сигурност на най-ниска цена, България би трябвало да приеме ясна **стратегическа траектория на приоритетност** и съответно реализация на енергийните проекти в газовата сфера:

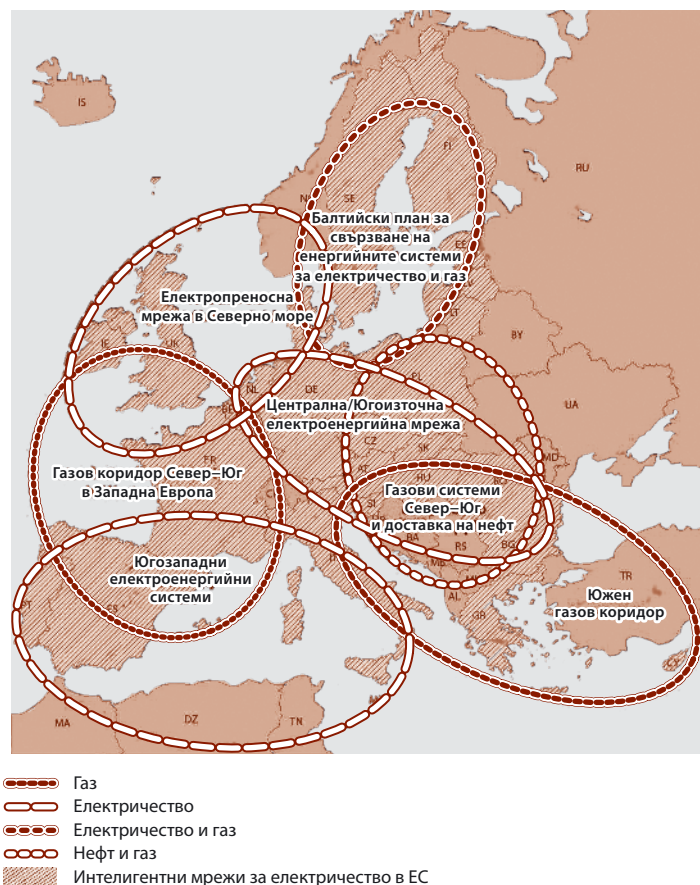
- **Развитие на собствените залежи** в шелфа на Черно море и на шистов газ – тази опция би гарантирала най-висока степен на енергийна сигурност, като е и сравнително евтина предвид възможността лесно да бъдат привлечени частни инвеститори;
- **Свързване на националната газопреносна система** със системата на съседните страни – позволява диверсификация на източниците и доставчиците на природен газ, а голяма част от финансирането на проекта е осигурена по линия на европейските фондове;
- **Проектът „Набуко“** – позволява диверсификация на източниците и маршрута за доставка, като значителна част от финансирането му е осигурена по линия на бюджета на ЕС;
- **Проектът „Южен поток“** – гарантира диверсификация само на маршрута, вероятно на по-висока цена от проекта „Набуко“ предвид очакваното оскъпяване на подводния участък;
- Изграждане на **терминал за втечен газ** на Черно море или съвместно с Гърция и/или Турция в Егейско море – първият вариант би бил по-полезен за енергийната независимост на страната, но вторият би имал по-ниски разходи, вкл. екологични.

Проектът за нефтопровод „Бургас – Александрополис“ не се вписва в стратегическите насоки за развитие на българската енергетика през последното десетилетие нито може да бъде обвързан с потенциални бъдещи финансово-икономически или други изгоди от съществено значение за икономиката на страната.

Концепцията за *Национална енергийна стратегия 2020* отразява изброените приоритетни възможности, но не поставя достатъчно ясно границите на националната политика за реализацията им. В рамките на **матрицата „енергийна сигурност – цена“** политиката на българското правителство през периода 2006 – 2008 г. за приоритетна реализация на проектите „Южен поток“ и „Бургас – Александрополис“ в пакет с проекта АЕЦ „Белене“ е в разрез с добрите практики на стратегическо управление. Започването на проекти без непосредствено най-високо стратегическо значение и без ясен бизнес план крие големи опасности за енергийната и финансово-икономическата сигурност на страната и създава възможности за лошо управление и корупция в сектора.

Последните налични данни и приетите стратегически документи на европейско равнище показват, че **проектите „Южен поток“ и „Набуко“ се възприемат от ЕС като стратегически конкуренти**. Очаква се нарастването на търсенето на газ, включително от внос в Европа, да бъде много по-слабо в сравнение с предходни прогнози предвид по-широкото навлизане на възобновяемите енергийни източници и ядрената енергетика и повишаването

**Фигура 13. Приоритети в европейската енергийна инфраструктура за електричество, газ и петрол**



Източник: European Union, DG Energy, 2010.

на енергийната ефективност<sup>60</sup>. Съществува вероятност тези прогнози да се окажат временни и в дългосрочен период Европа да има нужда от количества, които да обосноват необходимостта и от двата проекта<sup>61</sup>. В краткосрочна перспектива обаче, те са конкуренти и по отношение на доставките на газ, като целят незаетите количества в Каспийския регион. Който пръв успее да предложи на каспийските страни износители по-добри условия за реализация на техния газ, може да получи важно стратегическо предимство в бъдеще<sup>62</sup>. В своите планове за развитие на интегрирана европейска енергий-

<sup>60</sup> EU Energy Trends to 2030, DG Energy, 2010. Според доклада нуждите от внос на газ в ЕС-27 ще нараснат с около 10 % до 318 Мтне до 2030 г., което представлява съществено намаляване на зависимостта от внос в сравнение с предходни сценарии.

<sup>61</sup> Според прогнози на Европейската комисия и Международната енергийна агенция от 2007 – 2008 г. има вероятност съвкупното допълнително търсене на вносен газ на Европа да достигне 100 млрд. м<sup>3</sup>.

<sup>62</sup> Според World Energy Outlook 2010 на Международната енергийна агенция Каспийският басейн се очаква да бъде един от най-големите нови производители на нефт и газ през следващите две десетилетия.

на мрежа Европейската комисия ясно отбелязва подкрепата си за проекта „Набуко“ като важен приоритет за намаляване на европейската газова зависимост и предотвратяване на повторение на газовата криза от 2009 г.<sup>63</sup>

**Предвид ограничените финансови ресурси в условията на икономическа криза в България двата газови проекта ще се съревновават за държавни средства (от националния бюджет или от държавни компании) и едва ли могат да бъдат реализирани едновременно.** Управленската структура на проекта „Набуко“ е по-ясна и се подчинява на единна регулаторна рамка – тази на ЕС, което позволява по-голяма прозрачност на поетите ангажменти от страна на България. Проектът „Южен поток“ се базира на множество двустранни спогодби и смесени дружества между Русия (респективно Газпром) и съответната страна участник (респективно национална газова компания). Това води до раздробеност в собствеността и асиметрия в отношенията между партньорите, с потенциални отрицателни последици за прозрачността на газопровода. **„Южен поток“ засега остава затворен за трети страни, което е в потенциално противоречие с правилата на Либерализационния пакет на ЕС<sup>64</sup>.**

## Проектът „Набуко“

Проектът „Набуко“ представлява трансконтинентален газопровод за транспортиране на природен газ от Каспийския регион и Близкия изток до Централна и Западна Европа. Сърцевината на стратегическата обосновка на проекта е да се осигури **алтернативен южен газов коридор, който да доставя на Европа газ независимо от Русия**, като така се гарантират непрекъснатата доставка, диверсификация и по-голяма енергийна независимост на страните от ЕС, вкл. България. Общата дължина на газопровода с начало източната граница на Турция и край – газоразпределителният център Баумгартен (Австрия), е около 3400 км (съответно в Турция – 1935 км, България – 400 км, Румъния – 495 км, Унгария – 519 км, и Австрия – 46 км). Началото на строителството на газопровода е планирано за края на 2010 г. или началото на 2011 г., но проектът изглежда загуби темпо и вероятно тези срокове няма да бъдат спазени. Предвиждаше се тръбопроводът от Анкара (Турция) до Баумгартен (Австрия) – около 2000 км – да бъде готов до края на 2013 или 2014 г. с пропускателна способност 8,0 млрд. м<sup>3</sup> годишно, която постепенно (с изграждане на компресорни станции) да нарасне през 2015 г. до 15,7 млрд. м<sup>3</sup> годишно, 2018 г. – 25,5 млрд. м<sup>3</sup> годишно, 2020 г. – 31,0 млрд. м<sup>3</sup> годишно. Предвижда се до 2015 г. да се прецени и изгради (чрез разширяване на съществуващата газотранспортна мрежа на Турция или изграждане на нов самостоятелен газопровод) връзката Анкара – източна граница на Турция (около 1300 км).

В петте страни, през които ще премине газопроводът, са регистрирани национални компании „Набуко“, вкл. „Набуко България“ ЕООД, които са 100 % собственост на международната компания „Набуко“. Основният

<sup>63</sup> Energy Infrastructure Priorities for 2020 and beyond – a blueprint for an integrated European energy network, COM(2010) 677/4.

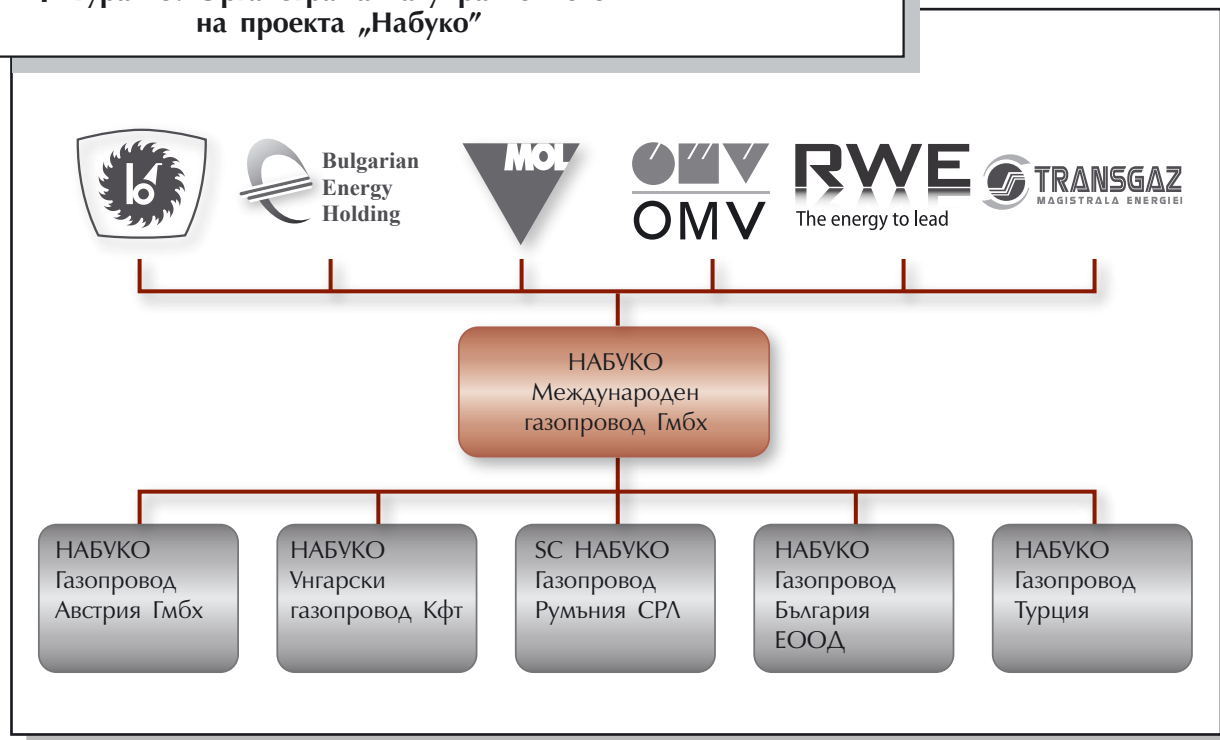
<sup>64</sup> Should the Nabucco pipeline project be shelved?, Centre for European Reform, 2010.

документ, който регулира взаимоотношенията между партньорите, е „Споразумение за съвместна дейност.“ Общата проектна стойност на газопровода е оценена на около 8 млрд. евро, от които международната компания „Набуко“ трябва да осигури 70 %, а акционерите в нея – останалите 30 %. **Българският дял е 400 млн. евро**, за които все още не е ясно дали са осигурени в бюджета за 2011 г. Българското участие в „Набуко“ се ръководи от Българския енергиен холдинг чрез неговите изпълнителни директори, като страната разполага и с представител в международната компания и ръководи националната компания. Поемането на контрола върху проектите „Набуко“ и „Южен поток“ от БЕХ създава **допълнителна точка на конкуренция**, което може да доведе до съществен политически натиск върху ръководството на холдинга за подкрепа на едното или другото начинание, включително до конфронтационно настройване на членове на ръководството в ущърб на дългосрочното развитие на компанията. Необходимо е изпълнителните директори на БЕХ да имат ясна рамка за действие, очертана от Националната енергийна стратегия, и дефинирана политика от страна на политическото ръководство на сектора. **Липсата на такива репери през последната година доведе до спадане на българската активност в проекта.** Въпреки че БЕХ е най-малката компания в проекта, респективно не може да има водеща позиция по неговия напредък, е необходимо България да осигури устойчиво високо равнище на представителство на българските интереси в международната компания.

Фигура 14. Карта на проект „Набуко“



**Фигура 15. Органограма на управлението на проекта „Набуко“**



Източник: Nabucco Gas Pipeline International.

**Карте 3. Възможни синергии около проекта „Набуко“**

През територията на България трасето на газопровода следва съществуващите магистрални газопроводи в полоса от 166 км (41 %) от цялата му дължина, а 239 км (51 %) вървят самостоятелно. Пресечната точка с река Дунав е на около 40 км от съществуващото подземно газохранилище „Чирен“ и на 7 км от АЕЦ „Козлодуй“, което създава добри предпоставки за включване на подземно газохранилище „Чирен“ в тази система или захранване с гориво – природен газ, извадените от експлоатация електрогенератори на блокове 1-4 на АЕЦ „Козлодуй“.

### ***Предимства и проблемни точки на управлението на проекта „Набуко“***

Тъй като проектът „Набуко“ е между равнопоставени газотранзитиращи страни, чиито интереси съвпадат – търсене на максимална такса за транзит – не се очакват проблеми в преговорния процес или процеса на договаряне на тарифи. Отчитайки съществуващите правила на Европейския съюз за транспортиране и търговия с природен газ, „Набуко газ пайплан интернешънъл“ ще осигурява свободен достъп, при наличие



на капацитет<sup>65</sup>, на всеки собственик и търговец на газ, желаещ да използва този маршрут. **Намирането на източник на газ е основен недостатък на проекта.** Възможностите за доставка на газ са от Каспийския регион и/или от Близкия изток, но **несигурността на доставчика** остава поради редица стратегически (отношенията Русия – Туркменистан), политически (приемането на Турция с ЕС) или проблеми на сигурността (кюрдският въпрос в Северен Ирак). В краткосрочен период на практика единственият свободен ресурс за доставка, за който „Набуко“ се съревновава с „Южен поток“, е на Азербайджан. Ето защо ранното започване на проекта се счита за изключително важно конкурентно предимство. За момента Набуко е по-скоро инфраструктурен проект, отколкото цялостен проект за доставка на газ.

Основно предимство на проекта „Набуко“ е неговото европейско измерение. Той се възприема като **символ на европейската солидарност** и воля за общи действия в енергетиката и евентуалният му провал би бил сигнал за сериозни проблеми в европейската интеграция. Европейската комисия използва различни свои схеми за финансова подкрепа за проекта – тя финансира чрез грантова схема 50 % от сумата за проектното поучване, а в началото на 2010 г. отдели около 200 млн. евро чрез Европейския икономически план за възстановяване. Предвижда се финансирането на проекта да се осъществи по линия на Европейската банка за възстановяване и развитие и Европейската инвестиционна банка. Въпреки това проектът **все още няма критична маса на политическа подкрепа** от страна на големите европейски потребители и най-вече **Германия, чието отношение към начинанието остава двузначно** – с настояване бизнесът да поеме по-голяма част от финансирането.

**Основните предимства** от участието на България в проекта „Набуко“ са:

- Осигуряване на **нов алтернативен източник и нов маршрут** за снабдяване на страната с природен газ, което значително ще повиши сигурността и надеждността на снабдяването на потребителите с газ и ще създаде възможност за конкуренция между неговите доставчици в страната;
- Създаване на **нови работни места** – краткосрочно, при строителството на газопровода, и дългосрочно – при неговата експлоатация през следващите 40-50 години;
- Възможност за **привличане на чуждестранни инвестиции** за финансиране на строителството на газопровода;
- **Допълнителни приходи** за българския участник в проекта и държавния бюджет;
- Навлизане на **нови технологии и модерен мениджмънт** в строителството и експлоатацията на газопровода.

<sup>65</sup> Очаква се първоначално участниците в тръбопровода да осигурят около 50 % от общия капацитет с договори.

## Проектът „Южен поток“

Проектът „Южен поток“ е за междуконтинентален газопровод, който дава възможност за транспортиране на руски природен газ до Италия и Централна Европа. Планира се газопроводът да бъде с обща дължина около 3000 км, от които 900 км по дъното на Черно море с начало в Джубга (Русия) до Варна<sup>66</sup>. Капацитетът на газопровода е планиран на 63 млрд. м<sup>3</sup>/година след 2018 г. Той преминава през България, където се разклонява на две части: през Гърция и Йонийско море – до Южна Италия, и през Сърбия, Унгария и Словения – до Австрия и Северна Италия. Общата стойност на проекта (преди завършване на предпроектното проучване и изготвяне на техническия проект) се оценява на около 25 млрд. евро. До средата на 2010 г. междуправителствени споразумения са сключени между Русия, от една страна, и Гърция, България, Сърбия, Австрия, Унгария и Словения, от друга. За да се избегне преминаването на газопровода през изключителната икономическа зона на Украйна в Черно море, е подписано споразумение между Русия и Турция. Проектът е инициран със споразумение между руската Газпром и италианската ЕНИ за строежа на подводната част през Черно море.

Фигура 16. Карта на проект „Южен поток“



Източник: South-stream.info.

Участието на България в проекта бе договорено с подписаното на 12.01.2008 г. Споразумение между правителствата на Република България и Руската федерация за сътрудничество при създаването на газопровод за транзит на природен газ през територията на Република България („Южен поток“). Съгласно това споразумение на 13.11.2010 г. БЕХ и Газпром подписаха

<sup>66</sup> Входната точка в България може да се промени след осъществяване на предпроектното проучване.

Споразумение и Устав за смесената проектна компания „Южен поток – България“ АД – дружество за проектиране, финансиране, строителство и експлоатация на газопровода със седалище в град София и акционерно участие 50:50 за българския и руския учредител.

### **Проблемни точки в управлението на проекта**

По време на подготовката и изпълнението на проекта България е изправена пред няколко проблема, които правителството трябва да доуточни или да разреши, за да се възползва максимално от предимствата на проекта и да намали рисковете от лошо управление. На практика всички детайлни параметри на проекта са отворени, като съществуват множество точки на разнობой между акционерите с потенциални съществени последици за българската страна.

Подписаното **междуправителствено споразумение от 18.01.2008 г. трябва да се промени с оглед съобразяването му с правилата, зложени в европейското законодателство** и по-специално на директивата „Относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ“<sup>67</sup>. Европейската комисия вече изрази загриженост, че някои клаузи на споразумението могат да влязат в противоречие с разпоредбите на европейското законодателство в тази сфера и поиска тяхната промяна от България. ЕК настоява споразумението да осигури механизъм за равнопоставен достъп до газопровода на европейски енергийни компании.

В **Устава за създаването на смесената компания** също така трябва ясно и точно да се определят компетенциите и взаимоотношенията на двамата акционери по отношение назначаването на персонала, изготвянето на годишните бюджети, вземането на решения, включително механизми за преодоляване на различия в позициите по определени въпроси, и др. Въвеждането на правило за вземане на решенията с единодушие ще позволи взаимен контрол между акционерите, но и потенциално ще забави оперативната работа на дружеството.

За да се осигурят прозрачност и по-добро изпълнение на подготовителната фаза на проекта, особено важен е **изборът чрез открит международен търг на независима компания** с богат опит в извършването на предпроектното проучване и изготвянето на техническия проект. В това отношение вече съществува **прецедент за лошо управление** в няколко аспекта. Изборът на изпълнител на прединвестиционното проучване е започнал преди подписването на устава на новата компания, с което е нарушен принципът на разделение на отговорностите между акционерите и общото дружество. Финансовата и организационната тежест по избора на изпълнител би трябвало да паднат върху новосъздаденото дружество. Срокът за заявяване на интерес е удължаван няколко пъти, като в последната промяна става дума за часове. Това оставя впечатление за лоша организация в най-добрия случай и/или за наглавяване на конкурса в интерес на определени участници. От друга стра-

<sup>67</sup> Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз „Относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО“ от 13 юли 2009 г.

на, осигуряването само на 6 работни дни за проявяване на интерес за поръчка с подобен обем и сложност е крайно недостатъчно, като се има предвид, че липсва предварителна индикативна обява. Това е един от най-често използваните начини за ограничаване на конкуренцията. От българска страна липсва каквато и да е последователност по отношение стъпките на реализация на проекта – учредяването на компанията и предпроектното проучване се движат успоредно, вероятно поради поетия в междуправителственото споразумение срок за извършване на проучването до 18 месеца след създаването на компанията.

### **Транзитни такси**

**Размерът на транзитната такса трябва да бъде значително по-голям от размера на транзитната такса по сега действащия транзитен договор с Газпром и да се актуализира ежегодно** с изменението на цената на газа и инфлацията в Европейския съюз. Това се налага от обстоятелството, че интересите на акционерите по този въпрос са коренно противоположни – българският акционер ще печели само от транзитната такса, а за руския акционер основен източник на печалбата ще бъде цената на газа, поради което той е заинтересован от по-ниска транзитна такса, за да бъде по-конкурентоспособен на газовите пазари.

**Валутата, с която ще се заплаща транзитната такса, да бъде евро** предвид предстоящото му приемане като национална разплащателна валута. В договора за транзитиране на природен газ по този газопровод задължително трябва **да бъде застъпен принципът „транзитирай или плащай“** (както в действащия в момента транзитен договор с „Газпром“), за да се гарантира връщането на извършената инвестиция. Размерът на транзитната такса трябва да се определи на база капацитет (63 млрд. м<sup>3</sup>), а не на преминали количества газ, защото инвестицията е направена за заявените максимални количества транзитиран газ.

**Съществуват множество основателни подозрения, че „Южен поток“ е политически проект<sup>68</sup>, без реално икономическо покритие, което прави преговорните позиции ирационални и потенциално безплодни.** Първоначалните оценки за неговата стойност го правят най-скъпото начинание в този сектор в световен мащаб, което създава реална опасност за неговата конкурентоспособност и възвръщаемостта на направените инвестиции. Българската страна трябва да настоява за ранни ангажменти от руската за изпълнение на поетите задължения и евентуална компенсация, ако проектът не бъде реализиран. **Трябва да има ясна начална дата за достигане на пълния капацитет на тръбопровода.**

За да се намери решение на тези проблеми, при подписване на договорите по Южен поток България трябва да се ръководи и от енергийната харта, приета от всички държави от ЕС-27.

<sup>68</sup> Security Aspects of the South-Stream Project, Briefing Paper, DG External Policies of the Union, European Parliament, October 2008.

### Допълнителни условия

С увеличаване на капацитет на газопровода до 63,0 млрд. м<sup>3</sup> годишно е възможно в определен момент да бъде прекъснато транзитирането на природен газ през Украйна и Румъния за Турция, Гърция и Македония по съществуващите газопроводи в обем 17,7 млрд. м<sup>3</sup>. Това поражда два основни проблема на транзитирането на газ към тези страни. На първо място, новото европейско законодателство за либерализация на газовия пазар повелява **сключване на договор и заплащане на независимия оператор на газопрееносната мрежа „Булгартрансгаз“**, който транзитира руски природен газ за Турция, Гърция и Македония. На второ място, стои въпросът за уреждане на компенсация за **пропуснатите ползи** за българската страна от неизползването на компресорните станции и газопроводи от българо-румънската граница до новия газопровод на българска територия. Използването на всички мощности на съществуващия транзитен газопровод до 2030 г. е поето като задължение от „Газпром“ с подписания на 18.12.2006 г. меморандум и допълнителни споразумения към транзитния договор от 1998 г. Необходимо е да се има предвид, че средногодишно за периода 2011 – 2030 г. приходите от транзита по този договор ще бъдат около 35 млн. щ. дол. на всеки 100 км от транзитния газопровод, т.е. около 700 млн. щ. дол. за 20 години на всеки 100 км.

### Бургас – Александруполис

Петролопроводът „Бургас – Александруполис“ е международен енергиен проект за транспортиране на руски и каспийски петрол от терминала Новоросийск (Русия) до пристанище Бургас (България) и чрез тръбопровод – до пристанището на град Александруполис (Гърция). Неговото предназначение е да бъде алтернатива, която заобикаля танкерния трафик през проливите Босфора и Дарданелите и с която се създава **нов транспортен коридор до петролните пазари в Европа**.

Фигура 17. Карта на проекта „Бургас – Александруполис“



Проектът „Бургас – Александруполис“ предвижда възможност за транспортиране на 30-35 млн. т нефт годишно. За реализацията на този проект през месец февруари 2008 г. в гр. Амстердам (Холандия) е регистрирана международна проектна компания „Транс Болкан Пайплайн Б.В.“ В нея 51 % от капитала притежават три руски петролни компании: „Роснефт“, „Транснефт“ и „Газпром нефт“. Гърция и България получават по 24,5 % от капитала – съответно чрез консорциум „Хеленик Петролиум“ и „Траки“ (общо 23,5 %), и гръцката държава (1 %) и „Техноекспортстрой“ (24,5 %). Общата стойност на петролопровода (преди завършване на предпроектното проучване и изготвяне на техническия проект) се оценява между 1,0 – 1,2 млрд. евро. Това означава, че българският дял в неговото финансиране се очаква да бъде между 240 и 300 млн. евро.

При представените параметри на проекта е малко вероятно българската държавна фирма да може да възвърне направените инвестиционни разходи. Нейното участие в проекта се равнява на около 240-300 млн. евро, което с лихвите по кредитното обезпечаване ще достигне до 340-400 млн. евро. При предвижданата (предварително) транспортна такса от 1 щ. долар за 1 тон пренесен нефт по петролопровода общият приход на международната компания ще бъде 30-35 млн. щ. дол. годишно, от които българският дял (24,5 %) – 7,35 до 8,75 млн. щ. дол. годишно. Тази сума не може да покрие нито годишните амортизационни квоти, нито лихвите по кредита, нито оперативните разходи на българската компания.

Въпреки очевидната стратегическа и икономическа несъстоятелност на проекта за България българското правителство изчака изработването на Оценка на въздействието върху околната среда, за да реши да прекрати участието на страната в нефтопровода. През това време продължават да се изразходват средства за поддържане на българското участие в проекта. **Трябва да се търсят възможно най-бързо прекратяване на участието в проектната компания, нейното ликвидирание и осребряване на имуществото.**

В управлението на трите най-големи инфраструктурни проекта, планирани в българската енергетика през последното десетилетие, има някои **общии слабости**, които трябва да бъдат ясно очертани, за да се търсят ефективни мерки за тяхното преодоляване:

- **липса на ясно изразени стратегически приоритети** и съответно на обосновка на връзката на всеки проект с тях;
- **неспазване на принципите за добро корпоративно управление**, прозрачност и откритост при вземането на решения и при реализацията на проектите;
- **липса на стандарти за управление на възлагането, реализацията и контрола на обществените поръчки** при осъществяването на проектите, което води до увеличаване на тяхната стойност и до опасност от ниско качество на изпълнението.

Следващият раздел на настоящия доклад разглежда проблемите на обществените поръчки в енергетиката.

### 3. ИНСТРУМЕНТИ НА ЕНЕРГИЙНАТА ПОЛИТИКА: ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Обществените поръчки (ОП) са най-значимият инструмент в енергийната политика в международен и национален аспект. Принципите на обществените поръчки са заложили в множество дейности в енергетиката – от изграждането на нови мощности за милиарди евро и закупуването на материали и консумативи до възлагането на консултантски и използването на финансови услуги<sup>69</sup>. Възлагането на обществени поръчки е и средство за преразпределяне на националния доход. За 2009 г. общо сключените договори за обществени поръчки от всички възложители са 15 431 на стойност 10,3 млрд. лв.<sup>70</sup> През 2010 г. се наблюдава съществено намаляване на обема на сключените договори за обществени поръчки спрямо предходната година – сключени са 14 017 договора на стойност 3,6 млрд. лв.<sup>71</sup> Необходим е допълнителен анализ, за да се прецени каква част от това намаление се дължи на икономическата криза и каква – на повишената ефективност на възлагане на обществените поръчки.

Още през 2006 – 2007 г. Центърът за изследване на демокрацията разгледа проблемите на ОП в енергетиката<sup>72</sup>. **Прекалената концентрация на публични финанси поставя този тип инструмент в постоянен риск от корупция, измами и незаконно използване или присвояване на финансов ресурс.** Основните проблеми, анализирани тогава, все още преобладават в сектора и дори се задълбочават. Примери за злоупотреби с механизмите на ОП през последните години могат да се намерят в повечето големи енергийни проекти като АЕЦ „Белене“, „Цанков камък“ и рехабилитацията на мощности. **Основните фактори за повишения корупционен риск** в сектора могат да се обобщят като:

- **недостатъчна правно-нормативна регламентация** на национално и вътрешноведомствено равнище на статута и функциите на специализираната структура в МИЕТ за противодействие на корупцията и за предприемане на мерки срещу нея;

<sup>69</sup> За по-подробен преглед на обществените поръчки и тяхното използване в енергетиката на Европа и по-специално на Норвегия и България вж. Andvig, J., Public Procurement: Corruption and Cartelization Issues, Center for the Study of Democracy and Norwegian Institute of International Affairs.

<sup>70</sup> Общият брой на договорите в базата данни на Агенцията за обществени поръчки е висок. Тук са представени само онези от тях, които са разпределени по типове договори (строителство, доставки, услуги и т.н.). Договорите за обществени поръчки за периода са сключени в четири основни валути: левове, евро, щатски долари и британски лири. За изчисляване на левовия еквивалент на договорите, сключени в чуждестранна валута, са използвани фиксираният курс за еврото и осреднени месечни и дневни курсове за останалите валути по данни на БНБ.

<sup>71</sup> Към края на ноември 2010 г. по данни на Агенцията за обществени поръчки.

<sup>72</sup> Корупцията при обществените поръчки: рискове и противодействие, Център за изследване на демокрацията, 2007; Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България, Център за изследване на демокрацията, 2009.

- **сериозни икономически интереси** и значителни финансови ресурси в сферата на енергетиката;
- **приватизация** на електроразпределителните дружества;
- **липса на реална конкуренция** и силно монополизиране на отделните сегменти на енергийния сектор;
- значителни по брой и стойност инвестиционни проекти;
- висок обем на износ на електроенергия, минаващ през **фирми посредници**;
- **липса на прозрачност, обществена информираност и независима експертна оценка**;
- ограничаване на достъпа до информация под претекст за национална сигурност;
- техническа комплексност на сектора;
- належаща необходимост от укрепване на капацитета на инспекторатите;
- необходимост от прилагане на система за обучение на кадрите, противодействащи на корупцията;
- необходимост от разработване на политика за повишаване на заплащането като необходим фактор за намаляването на корупционния риск.

Заради тези високи рискове ОП като инструменти на енергийната политика най-пряко засягат проблемите на доброто управление и затова ще бъдат разгледани в настоящата част от доклада.

### 3.1. ЗАКОНОВА РАМКА И ОБЩИ ПРИНЦИПИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Националното законодателство за обществените поръчки претърпя сериозни модификации непосредствено преди присъединяването на България към Европейския съюз. *Законът за обществените поръчки* (ЗОП) беше съответно хармонизиран с двете основни приложими директиви на Съюза<sup>73</sup>,

<sup>73</sup> Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки и Директива 2004/17/ЕО на ЕП и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги.



считано от 1.7.2006 г.<sup>74</sup>, а скоро след това претърпяха съответни промени и подзаконовите нормативни актове по прилагането му: *Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки* (НВМОП)<sup>75</sup>, *Наредбата за възлагане на специални обществени поръчки* (НВСОП)<sup>76</sup> и *Правилникът за прилагане на Закона за обществените поръчки* (ППЗОП)<sup>77</sup>.

Предприятията в енергийния сектор са възложители на обществени поръчки в два случая: когато са публични предприятия, т.е. контролират се от държавни органи, или когато въз основа на специални или изключителни права извършват дейности, свързани с природен газ, топлинна или електрическа енергия, с редица изключения<sup>78</sup>. И в двата случая те се определят най-често като **секторни възложители**<sup>79</sup>.

Ключът за разбирането на изискванията на ЗОП по отношение на секторните възложители в енергетиката е, че за тях съществува правилото за мотивирано изключване на дейността им от режима за обществени поръчки в случаите, в които тяхната дейност е подложена на конкуренция, и за целта е дадено съгласието на Европейската комисия<sup>80</sup>.

**Секторните възложители, както и институционалните са обвързани от същите прагове, над които задължително се прилага ЗОП, съответно НВМОП<sup>81</sup>.** Разликата е в номенклатурата на приложимите процедури. Този клас възложители може да договаря обществени поръчки само чрез открита процедура, ограничена процедура или процедура за договоряне със или без обявление. Законът допуска и провеждане на конкурс за проект. При това съществува възможност за **създаване и използване на системи за предварителен подбор на изпълнители.**

<sup>74</sup> Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки (обн., ДВ, бр. 37 от 05.05.2006 г.).

<sup>75</sup> Приета с ПМС № 249 от 17 септември 2004 г. (обн., ДВ, бр. 84 от 27.09.2004 г.; попр., бр. 93 от 2004 г.; изм. и доп., бр. 59 от 2005 г., бр. 53 от 2006 г., бр. 83 от 2007 г., бр. 3 от 2009 г.; изм., бр. 34 от 08.05.2009 г.).

<sup>76</sup> Приета с ПМС № 233 от 3 септември 2004 г. (изм. на загл., ДВ, бр. 7 от 2007 г., обн., ДВ, бр. 80 от 14.09.2004 г.; изм., бр. 78 от 2005 г.; изм. и доп., бр. 7 от 2007 г., бр. 83 от 2008 г.; изм., бр. 93 от 24.11.2009 г.).

<sup>77</sup> Приет с ПМС № 150 от 21 юни 2006 г. (обн., ДВ, бр. 53 от 30.06.2006 г.; изм., бр. 84 от 2007 г.; изм. и доп., бр. 3 от 2009 г.; изм., бр. 93 от 24.11.2009 г.).

<sup>78</sup> Чл. 7, т. 5 и 6 във връзка с чл. 7а от ЗОП.

<sup>79</sup> Мотивите за включването им в специалния режим за възлагане на обществени поръчки са описани в § 2 и 3 на Преамбюла на Директива 2004/17/ЕО в две групи: 1) „многообразието от начини, по които националните власти могат да въздействат върху поведението на тези възложители, включително чрез участие в капитала им и чрез представителство в административните, управителните или надзорните органи на тези субекти“; 2) „затворената природа на пазарите, в които те действат, което се дължи на наличието на специални или изключителни права, предоставени от държавите членки във връзка със снабдяването, предоставянето или действието на мрежите за осигуряване на въпросните услуги“.

<sup>80</sup> Чл. 118б от ЗОП.

<sup>81</sup> Вж. Приложение № 2. Прагове за възлагане на обществени поръчки за секторните възложители.

#### Каре 4. Тълкуване на задължение на държавни предприятия да възлагат обществени поръчки: случаят БЕХ

Специален практически интерес представлява случаят с Българския енергиен холдинг ЕАД (БЕХ). Явявайки се правопреемник на Булгаргаз холдинг, той е третиран като възложител на обществени поръчки само ретроспективно – във връзка с инспекции на проведени процедури за периода преди създаването му. С доклад на Агенцията за държавен финансов контрол (АДФИ) от 2009 г.<sup>82</sup> е констатирано, че холдингът вече не е възложител на обществени поръчки, тъй като не попада в нито една от дейностите от *Закона за обществените поръчки* (ЗОП), изискващи това<sup>83</sup>. Действително БЕХ не изпълнява изброените в тези текстове дейности: свързани с природен газ, топлинна или електрическа енергия, питейна вода, обществен транспорт, универсална пощенска услуга или експлоатацията на дадена географска област. В този смисъл той **не е секторен възложител**. Неизследван обаче остава въпросът, дали той не е **публичноправна организация** по смисъла на ЗОП<sup>84</sup> – възложител на обществени поръчки е и всяко лице, на което повече от половината от членовете на управителния или контролния орган се определят от: „органите на държавна власт”, от „други държавни институции, създадени с нормативен акт”, или от друга публичноправна организация.

### 3.2. ДИНАМИКА НА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР

Инвестиционните проекти в енергетиката по правило са на много висока стойност. При тези мащаби **големите енергийни дружества фигурират в класацията на най-големите възложители на обществени поръчки**. Според данните на Агенцията за обществени поръчки по критерий стойност на възложените поръчки за периода 2007 – 2010 г. това са: ТЕЦ „Марица-изток 2” ЕАД; „ЕВН България Електроразпределение” АД – Пловдив; „АЕЦ Козлодуй” ЕАД; мини „Марица-изток” ЕАД – Раднево; „Енел Марица-изток 3” АД; „Електроенергиен системен оператор” (ЕСО) ЕАД; „Национална електрическа компания” (НЕК) ЕАД и „Булгаргаз” ЕАД. Сред 10-те най-големи възложители на поръчки, деноминирани в евро, пет са енергийни дружества. Същите са и сред 20-те най-големи възложители в левове. Ако сумите се агрегират **в класацията на най-големите секторни възложители на обществени поръчки в страната**<sup>85</sup>, **шест от десетте са енергийни предприятия**. При това същите присъстват и в класациите за предходните години, докато част от другите възложители са в десетката инцидентно. През 2010 г. те са сключили 918 договора за обществени поръчки. Общата стойност на поръчките им за 2009 г. възлиза на над 568 млн. лв.

Енергийните предприятия заемат около 1/3 от водещите места в десетте най-крупни поръчки. **За последните две години те са възложили поръчки на обща стойност над 1,7 млрд. лв.**, което съставлява приблизително 10 %

<sup>82</sup> Доклад на АДФИ № ФИ5СФ-0059/12.11.2009 г., получен по реда на ЗДОИ.

<sup>83</sup> Дейностите по чл. 7а-7д.

<sup>84</sup> Според § 1, т. 21 от Допълнителните разпоредби на ЗОП.

<sup>85</sup> Вж. Приложение № 3. Обществените поръчки в сектор „Енергетика” през 2008 – 2009 г.

**Таблица 4. Най-големи възложители на обществени поръчки по стойност на сключените договори за 2009 г.**

| Наименование на възложителя   | Общо лева   |
|---|-------------|
| „Метрополитен“ ЕАД – София  | 173 065 926 |
| „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД  | 154 999 501 |
| ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД  | 133 867 475 |
| Мини „Марица-изток“ ЕАД – Раднево   | 120 164 085 |
| Национална компания „Железопътна инфраструктура“  | 107 222 720 |
| „Национална електрическа компания“ (НЕК) ЕАД  | 84 477 102  |
| “Софийска вода” АД  | 84 459 629  |
| „ЕВН България Електроразпределение“ АД – Пловдив<br>(бивше Електроразпределение Пловдив АД) | 72 068 374  |
| Летище „София“ ЕАД  | 12 673 150  |
| ЕНЕЛ „Марица-изток 3“   | 2 515 800   |

Източник: АОП.

**Таблица 5. Брой поръчки, възложени от най-големите секторни възложители в сектор „Енергетика”<sup>86</sup>**

| Възложител                                       | 2006  |               | 2007  |               | 2008  |               | 2009  |               |
|--|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|
|  | място | брой договори | място | брой договори | място | брой договори | място | брой договори |
| ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД                         | 2     | 212           | 8     | 186           | 6     | 306           | 6     | 227           |
| „ЕВН България Електроразпределение“ АД – Пловдив | -     | -             | 11    | 168           | 13    | 154           | 7     | 190           |
| „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД                               | 4     | 185           | 5     | 241           | 7     | 248           | 8     | 177           |
| Мини „Марица-изток“ ЕАД – Раднево                | 14    | 107           | 7     | 187           | 10    | 212           | 10    | 137           |
| „Енел Марица-изток 3“ АД                         | 6     | 166           | 9     | 185           | 14    | 150           | 17    | 119           |
| „Електроенергиен системен оператор“ (ЕСО) ЕАД    | -     | -             | 24    | 83            | 16    | 145           | 21    | 112           |
| „Национална електрическа компания“ (НЕК) ЕАД     | 8     | 141           | 16    | 126           | -     | 118           | -     | 55            |
| „Булгаргаз“ ЕАД                                  | 22    | 76            | -     | -             | -     | -             | -     | -             |

Източник: АОП.

<sup>86</sup> Таблицата илюстрира мястото на енергийните предприятия в класацията на 30-те най-големи възложители на обществени поръчки по критерия брой сключени договори.

от общата стойност на поръчките на всички възложители за същия период (около 17,6 млрд. лв.)<sup>87</sup>. Секторните възложители в енергетиката са структуроопределящи за системата на възлагане на обществени поръчки и неизбеж-

**Таблица 6. Данни за обществените поръчки от секторни възложители в енергетиката**

| Период  | 2008        | 2009        |
|---|-------------|-------------|
| Брой обществени поръчки – 2445, в т.ч.:       | 1537        | 908         |
| строителство                                  | 228         | 144         |
| доставки                                      | 823         | 424         |
| услуги  | 485         | 340         |
| конкурс за проект                             | 1           | 0           |
| Период  | 2008        | 2009        |
| Брой сключени договори – 3577, в т.ч.:        | 2035        | 1542        |
| строителство                                  | 371         | 295         |
| доставки                                      | 994         | 767         |
| услуги  | 669         | 480         |
| конкурс за проект                             | 1           | 0           |
| Период  | 2008        | 2009        |
| Обща стойност на сключените договори, в т.ч.: |             |             |
| BGN   | 808 290 429 | 530 129 337 |
| EUR   | 114 004 651 | 98 017 535  |
| USD   | 3 662 000   | 1 797 000   |
| Строителство                                  |             |             |
| BGN   | 218 614 289 | 187 939 037 |
| EUR   | 5 414 040   | 1 941 027   |
| Доставки                                      |             |             |
| BGN   | 357 886 159 | 226 710 123 |
| EUR   | 94 233 499  | 35 323 660  |
| USD   | 2 050 000   | 1 797 000   |
| Услуги  |             |             |
| BGN   | 231 789 980 | 115 480 177 |
| EUR   | 14 357 112  | 60 752 848  |
| USD   | 1 612 000   |             |
| Конкурс за проект                             |             |             |
| BGN   | 0           | 0           |

Забележка: В таблицата са включени договорите, сключени през съответната година.

Източник: АОП.

<sup>87</sup> Данните се отнасят за периода 2008 – 2009 г. Липсват окончателни данни за 2010 г., но предварителните данни сочат, че няма съществена разлика спрямо периода 2008 – 2009 г. За предходни периоди вж. Корупцията при обществените поръчки: рискове и противодействие, Център за изследване на демокрацията, 2007.

но владеят съществени **механизми за обратно въздействие върху пазара на определени доставки, услуги и строителство.**

Важно е да се уточни, че наличните данни се отнасят само до поръчките, възлагани чрез процедури по ЗОП и НВМОП. Законодателството, включително европейското, създава достатъчно **възможности за възлагане на обществени поръчки без провеждане на процедура.** Така например чл. 4 от ЗОП изключва от неговото приложно поле 6 типа договори и отношения, половината от които могат да бъдат на особено голяма стойност – например за финансовите услуги, научноприложните разработки и дейности и сделките с недвижими имоти. По тази причина общият **оборот на сделките, за които би трябвало да се проведе обществена поръчка, е значително по-голям.**

### 3.3. ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР

При възлагането на обществени поръчки в енергетиката се открояват **няколко основни проблема:**

- предлагането и гарантирането на конкурентни условия при процедурите за сключване на договори;
- публичността на сключените договори и техните условия;
- договарянето без процедура, договарянето на стратегически партньорства извън ЗОП и прибягването към т.нар. специални поръчки;
- проблемите на целесъобразността на поръчките и свързаните с това неуточнени или недостатъчни контролни процедури и системи.

По-конкретно **основните типове нарушения и отклонения** при обществените поръчки в енергетиката са:

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

- оказване на служебен или политически натиск – било за наемане на определени подизпълнители, било за насочване решенията на служителите на организацията възложител;
- упражняване на натиск върху изпълнителя чрез системата за разплащане;
- целенасочено създаване на неравенство или на предпоставки за неравенство между участниците или за нелоялна конкуренция;
- злоупотреба с доверие и информация<sup>88</sup>.

Дори ако дадени практики на възлагане на поръчки следват формално буквата на закона, те носят риск за сериозни щети, чието компенсирание в крайна сметка става чрез **повишаване на тарифите за съответните типове доставки и услуги към обикновения потребител**. Анализът на 13 проверки<sup>89</sup> на енергийни дружества от Агенцията за държавна финансова инспекция за период от 4 години показва, че в 41 констатации са открити 39 нарушения, за 12 от които не е съставен акт, вкл. поради изтекла давност. Могат да се направят няколко извода: 1) проверките са сравнително малко на фона на високия обем ОП в сектора; 2) делът на нарушенията в проверените процедури е изключително висок и говори за системен проблем; 3) проверките трябва да се правят своевременно, за да се избегне изтичането на давностните срокове; и 4) **необходим е подробен преглед на системата за финансов контрол на държавните енергийни дружества**.

## Избягване на конкуренция на предлагането

Процедурите за възлагане на ОП варират твърде много от гледна точка на конкуренцията между участниците. Условно те могат да се **класифицират в три основни групи**:

- **висококонкурентни**, при които всички заинтересовани лица могат да подадат оферта, като в тази категория попадат откритата процедура по ЗОП, откритият конкурс по НВМОП, борсовите сделки и донякъде конкурсът за проект;
- **ограничено конкурентни**, при които оферта може да подаде един по-ограничен кръг от заинтересовани лица, т.е. само поканените (ограничена процедура по ЗОП);
- **неконкурентни процедури**, при които оферта може да подаде ограничен кръг от лица, след което се извършва договаряне, като в тази категория попадат договаряне по ЗОП със и без обявление, състезателен диалог, договаряне с покана по НВМОП и избор измежду три оферти по НВМОП.

**Спецификата на българския енергиен сектор създава благоприятни условия за избягване на висококонкурентни процедури.** Причините за това

<sup>88</sup> Често в обществените поръчки възникват доверителни отношения, основани на защитена от закона информация. Прекомерното разширяване или ограничаване на изискванията по отношение на тази част от документацията може да доведе до злоупотреби с нея в ущърб на изпълнителя.

<sup>89</sup> Доклади на АДФИ за периода 2006 – 2009 г., получени по реда на ЗДОИ.

са свързани с особените изисквания за допускане до обекти и за безопасност в ядрената енергетика<sup>90</sup>, съществуващият технологичен монопол на микроравнище за редица доставки, неяснотите с правната природа на сделките за износ на електроенергия, липсата на ефективен вътрешен финансов одит, липсата на система за контрол/мониторинг на ефективността на обществените поръчки от страна на който и да е контролен орган, включително ДКЕВР, и др.

Възможен **индикатор за формулирането на дискриминационни условия е делът на откритите процедури**, респективно откритите конкурси по НВМОП, по които е получена **само една оферта** в общия брой висококонкурентни процедури. По принцип откритите процедури биха предизвикали голям интерес, поради което би трябвало броят на получените оферти да е възможно най-голям. В енергетиката има трайна тенденция за предпочитание към неконкурентните процедури за възлагане на ОП.

Таблица 7. Типове процедури, използвани в енергетиката

| ВИДОВЕ ПРОЦЕДУРИ                   | 2008        | 2009        |
|------------------------------------|-------------|-------------|
| Открита процедура по ЗОП           | 578         | 348         |
| Ограничена процедура по ЗОП        | 74          | 38          |
| Договаряне с обявление по ЗОП      | 856         | 534         |
| Договаряне без обявление по ЗОП    | 580         | 464         |
| Открит конкурс по НВМОП            | 782         | 354         |
| Публичен търг по НВМОП             | 0           | 0           |
| Договаряне с покана по НВМОП       | 204         | 84          |
| Борсова сделка                     | 0           | 0           |
| Състезателен диалог                | 0           | 0           |
| Конкурс за проект                  | 2           | 0           |
| <b>ОБЩ БРОЙ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ</b> | <b>3076</b> | <b>1822</b> |

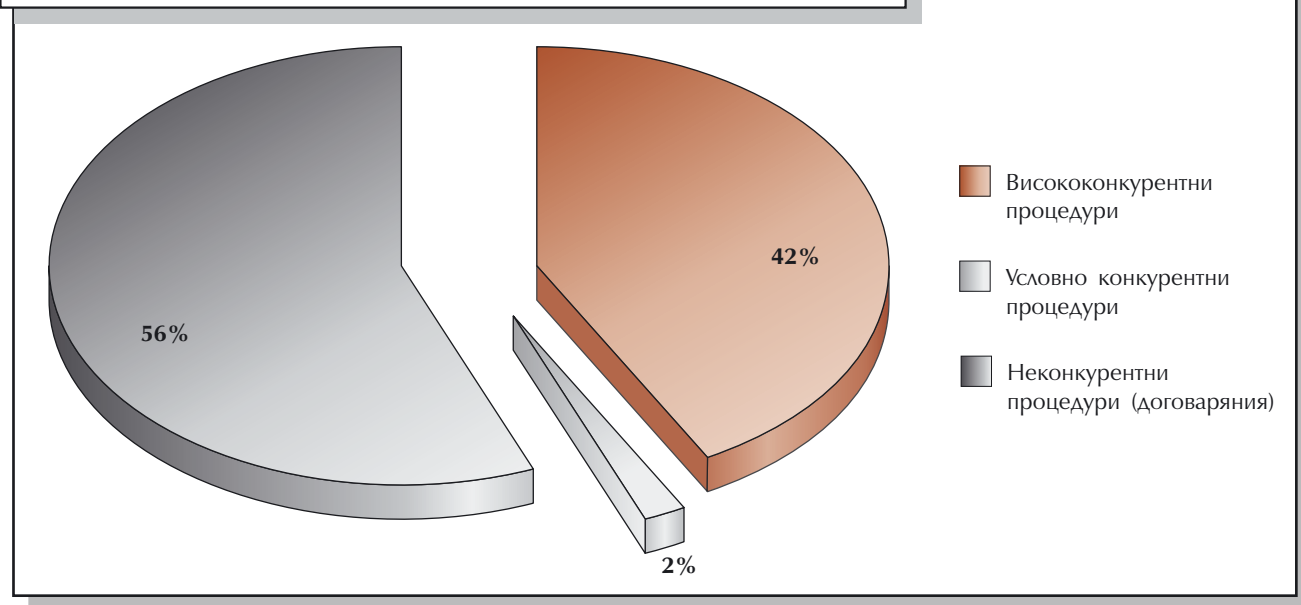
Източник: АОП.

Около **56 % от общия брой на всички процедури за възлагане на обществени поръчки, обявени в енергетиката, са неконкурентни**, т.е. различните видове договаряне: със или без обявление по ЗОП, както и с пока-

<sup>90</sup> Така например чл. 3, ал. 2 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия гласи: „(2) При използването на ядрената енергия и йонизиращите лъчения и при управлението на радиоактивните отпадъци и отработеното гориво: 1. ядрената безопасност и радиационната защита имат приоритет пред всички други аспекти на тази дейност; 2. облъчването с йонизиращи лъчения на персонала и населението се поддържа на възможно най-ниско разумно достижимо ниво.” Текстът на т. 1 основателно поставя безопасността на най-високото място, което означава приоритет, включително пред съображенията, свързани с режима на обществените поръчки.

на по НВМОП. Ако се вземат предвид и договорите, сключени без процедура за обществена поръчка, ще се види, че **избягването на пазарната конкуренция все още съставлява неписано правило, отколкото изключение в енергетиката**. През периода 2008 – 2009 г. например не е организиран нито един публичен търг по НВМОП.

Фигура 18. Предпочитани процедури



Източник: АОП.

Някои процедури за договаряне се избират по начин, който не се подкрепя от закона. Най-често срещаният случай е **мотивът за ограничен брой доставчици на стоката или услугата**. Съществуват множество обществени поръчки, при които е избрана процедура с договаряне без обявление, тъй като предметът на доставката е специално оборудване, закупувано директно от производителя. Подобен е случаят на **доставката на ядрено гориво**, която е обвързана с очакването за складиране на отпадъците от него след обработването му. Типичен случай са и **доставките на резервни части от производителя на основното оборудване**, както и допълнителното разширяване на обема на поръчката. При така създадените предпоставки **ефективността на доставката и изгодата за възложителя**, т.е. дали условията на сделката са пазарни или не, трудно могат да се установят.

Едно основно отклонение от добрите практики е **манипулирането на техническите спецификации в посока, близка до „предпочитания“ потенциален кандидат или участник**. Общото правило е, че техническите условия не бива да бъдат дискриминационни и да ограничават конкуренцията. Най-често обаче, техническите спецификации в енергетиката са непонятни за контролните органи, поради което преценката за тяхната целесъобразност може да се направи само вътрешносистемно.

**Липсата на добре структурирани механизми за контрол и санкциониране в случаите на особено големи поръчки** влошава прозрачността и ефективността на ОП. На практика санкциите при големи и малки нарушения са недостатъчно диференцирани. За нарушаване на интегритета на възложителя



глобите варират между 5000 – 10 000 лв., което няма голям превантивен ефект за всички длъжностни лица, занимаващи се със сделки с голям финансов размер и с висок корупционен риск.

Контролни органи по ЗОП са **Сметната палата** и **Агенцията за държавна финансова инспекция**, които **не разполагат с необходимия брой квалифицирани експерти със съответните тесни специалности**. При констатирани нарушения, свързани с правилата за формулирането на техническите спецификации, те би трябвало да наложат на виновните длъжностни лица глоба в размер на 2000 до 7000 лв. Имайки предвид предполагаемия размер на корупционния натиск, тази глоба едва ли може да бъде спирачка, още повече, когато налагането ѝ изисква много сериозна техническа обосновка и специални познания. По аналогичен начин стои и въпросът с другите видове санкционни последици.

В практиката по възлагане на обществени поръчки има, макар и ограничен брой случаи, при които първоначално предвидените стойности за поръчката са били превишени по начин, при който **поръчките стават незаконосъобразни поради преминаване на предвидените прагове**. В тези случаи процедурата трябва да се прекрати и да се обяви нова. Вместо това в много случаи възложителите възлагат изпълнението на поръчката, вследствие на което се констатира нарушения и се накърнява интегритетът на възложителя.

#### **Каре 5. Възлагане на обществени поръчки по НВМОП над допустимите прагове в мини „Марица-изток” ЕАД**

Показателен е примерът на обществени поръчки, възложени от мини „Марица-изток” ЕАД Раднево, съобразно доклади на АДФИ<sup>91</sup> за извършени финансови инспекции, обхващащи общо 9 процедури за възлагане на обществени поръчки. В пет от случаите са проверени процедури по НВМОП и при всички е констатирано превишаване на праговете за провеждане на процедурите по тази наредба. Констатациите са, че ръководството на фирмата е било длъжно първо да прекрати процедурите, след като е установило, че всички подадени оферти превишават по стойност тези прагове, и на второ място, че вследствие на това не са били проведени процедурите по ЗОП. Констатациите се утежняват и от факта, че в някои случаи са били обявени процедури за договаряне с покана по НВМОП, които независимо от мотивите за избора им предполагат една ограничена конкуренция, а оттам – и цени, които трудно могат да се прогнозират.

Съществуват усилия и в насока **въвеждане на по-добри практики при ОП в сектор „Енергетика”**. Такъв пример е създаването на **тръжна система за износ на електроенергия**, въпреки че тя формално не попада в системата за ОП. При нея търговете се провеждат директно от големите производители като АЕЦ „Козлодуй” или ТЕЦ „Марица-изток 2”. Важен принос на тази система бе, че тя доказва **несъстоятелността на изтъкваните в миналото**

<sup>91</sup> Доклади №№ ФИ4СЗ-0001/12.01.2007 г. и ФИ4СЗ-0020/19.10.2009 г. за периода 2006 – 2009 г., получени по реда на ЗДОИ.

**аргументи за положително влияние на посредниците (избрани без състезателна процедура)** в износа за гарантиране стабилност на приходите от продажби. Опонентите на подобна система дълго време лансираха тезата, че при търг съществува риск от картелиране на участниците и проваляне на процедурата и че посредниците биха гарантирали по-голяма конкуренция и съответно по-изгодни условия от купувача.

Голям дял в обществените поръчки в отрасъл „Енергетика“ представляват **доставките на енергоносители**. Повечето от тях могат да се купят на **стоковите борси** в страната и чужбина. **Този тип процедури обаче се избягват**, въпреки че са подробно уредени в нормативните актове и не могат да съществуват съмнения дали използването им е юридически възможно или не. За периода 2008 – 2009 г. не е отбелязана нито една борсова сделка<sup>92</sup>, докато например за периода 1.10.2004 – 30.06.2006 г. техният брой е бил 16 (от общо 2139 сделки, или 0,7 % от всички поръчки).

Статистиката на процедурите на пряко договаряне трябва да се интерпретира внимателно. За част от тях трябва да се отчете, че поръчките са възложени в резултат на предварително сключени рамкови споразумения с няколко потенциални изпълнители. Въпреки че тази практика разрешава множество проблеми със сроковете за възлагане на поръчки с особена важност и спешност<sup>93</sup>, тя крие и някои рискове. **Законът допуска сключване на рамково споразумение само с един потенциален изпълнител**, като това разрешава самото рамково споразумение да бъде сключено в резултат на неконкурентна процедура – например договаряне с обявление.

Относително **голям брой процедури за договаряне без обявление** в енергетиката се мотивират с необходимостта от доставки на допълнителни количества, които не са били предвидени, извършване на допълнителни ремонтни работи или дори закупуване на резервни части от производителя на основното оборудване. Тези обстоятелства не са достатъчни за прибягване към пряко договаряне. Необходимо е наличието на още редица условия, подробно описани в закона, но те са изброени твърде бланкетно и това налага съответна конкретизация и завишен контрол при наличието на подобни процедури. В тази посока **особен интерес представляват консултантските услуги, при които много често резултатът не може да се измерва количествено**. Има проекти – например изграждането на АЕЦ „Белене“, които от много години се изразяват предимно в предоставянето на услуги, свързани с проектно управление, проучване и проектиране.

## Публичност на договорите

Въпреки че договорите за обществени поръчки засягат интересите на неограничен кръг лица, няма практика техните текстове да бъдат публикувани или достъпни, като се залага на **принципите на търговската тайна, лоял-**

<sup>92</sup> Анализът по сделки за отделни възложители показва, че борсови сделки се практикуват, но по една или друга причина те са регистрирани и отчетени като договаряне.

<sup>93</sup> Така например рамковите споразумения са били добра практика в Булгаргаз холдинг като праводател на БЕХ. Някои от тях обаче са сключени чрез процедура на договаряне с обявление (вж. Доклад на АДФИ № ФИ5СФ-0008/24.02.2009 г.), което би могло да създаде обществено недоверие в направения предварителен подбор на потенциални изпълнители.

**ната конкуренция и защитата на легитимни права и интереси на изпълнителите** като търговски субекти. Договорите в енергетиката засягат интересите практически на всички потребители на енергия и публичният интерес към тях е не по-малък от и дори надхвърля интереса към договорите, сключвани от конвенционалните възложители. Необходимо е обаче на обществото да бъде известно, че *Законът за обществените поръчки* **закриля търговската информация само в четири случая:**

- давайки право на участника в процедура още при подаване на офертата да посочи коя част от нея има конфиденциален характер<sup>94</sup>. В този случай възложителят няма право да разкрива информацията, предоставена му с уговорка за конфиденциалност по отношение на технически или търговски тайни, с изключение на случаите, в които се изисква регистриране на данни за сключените договори;
- вменявайки на възложителя задължения за запазване целостта, достоверността и поверителността на заявленията за участие и офертите<sup>95</sup>;
- давайки право на възложителя да откаже на кандидат или участник достъп до информация, съдържаща се в протокола, когато предоставянето ѝ противоречи на нормативен акт или предотвратява, ограничава или нарушава конкуренцията<sup>96</sup>;
- давайки право на секторните възложители да не посочват предмет и количество при възлагане на изследователска и развойна дейност, в случай че публикуването им би нарушило търговска тайна. В тези случаи обаче, те са длъжни да представят информация, съдържаща всички данни от обявлението<sup>97</sup>.

Възлагането на обществени поръчки от секторните възложители е специфично по отношение на достъпа до търговска информация. Обикновено той се ограничава, за да се предотврати нелоялната конкуренция<sup>98</sup> между потенциалните изпълнители като търговски субекти. Същевременно обаче, **качеството секторен възложител се придобива поради липса на конкурентна среда от страна на предлагането.** Заради допускането, че дейностите, свързани с природен газ, топлинна и електрическа енергия във фиксирани мрежи, създават естествен монопол, ЗОП дефинира съответните енергийни оператори като секторни възложители<sup>99</sup>. Липсата на конкуренция в релевантния пазар априори прави нелоялната конкуренция невъзможна. Следователно, ако едно лице има качеството секторен възложител на обществени поръчки, договорите, които сключва, са лишени от основание за защита от разгласяване поради липсата на конкурентна среда. Това е **основателна причина за вдигане правната защита на търговската информация и при наличието на обществен интерес – за публикуване на договорите за възлагане на обществени поръчки.** Голям

<sup>94</sup> Чл. 33, ал. 4 и 5 от ЗОП.

<sup>95</sup> Чл. 58а, ал. 3 от ЗОП.

<sup>96</sup> Чл. 73, ал. 4 от ЗОП.

<sup>97</sup> Чл. 118а, ал. 1 от ЗОП.

<sup>98</sup> Арг. от чл. 33, ал. 3 и 4 и чл. 73, ал. 4 ЗОП.

<sup>99</sup> Това е и логиката на Директива 2004/17/ЕО на ЕП и на Съвета относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги.

обществен интерес се предполага поради правата и задълженията, поети от възложителя, които засягат неограничен кръг граждани и юридически лица. Това с още по-голяма сила се отнася до секторните възложители, чиито действия и бездействия рефлектират пряко или косвено в тарифите за обществените услуги, предоставяни чрез фиксирани мрежи.

**До момента няма правило, разрешаващо или забраняващо публикуването на договорите за обществени поръчки и приложенията към тях.** Тяхното съдържание се пази в тайна от обществеността в същата степен, в която се опазва и търговската информация за дейностите, извършвани в нормална конкурентна среда. Тази непрозрачност е съществен недостатък на регулативната система в България и по никакъв начин не укрепва доверието в операторите на обществени услуги. **В много случаи възложителите не обявяват сключените от тях договори в съответствие с изискванията на ЗОП или ги обявяват с голямо закъснение, а самите обявления често не съдържат достатъчно данни за договорите.** От друга страна, забавянията затрудняват контрола и дават основания за съмнения в непрозрачност.

## Специални поръчки

Липсата на публичен (а и официален) контрол при прилагането на *Наредбата за възлагане на специални обществени поръчки* (НВСОП) е друг проблемен сегмент при ОП. Специални по смисъла на ЗОП и Наредбата са тези поръчки, които попадат в някоя от трите изброени групи:

- свързани с отбраната и сигурността на страната, които са предмет на класифицирана информация, представляваща държавна тайна;
- изпълнението на които трябва да е придружено със специални мерки за сигурност в съответствие с действащото в страната законодателство; или
- за доставки и услуги, свързани с производството и търговията с оръжия, боеприпаси и военна техника.

По принцип **специалните поръчки при секторните възложители са изключени.** По очевидни причини възложителите в енергетиката не биха могли да се възползват от третия критерий, но при първите два критерия се създават възможности за заобикаляне на закона. **Съществуват спекулации за такива специални поръчки в сектор „Енергетика“, но при липсата или затруднения достъп до официални данни контрол по подобни нарушения е невъзможен**<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Точни данни могат да се получат единствено чрез контролните органи по реда на Закона за достъп до обществена информация, и то само ако са извършвани тематични инспекции със съответни констатации.

**Каре 6. Националната сигурност и ТЕЦ „Марица-изток 2“**

През 2008 г. в ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД, Раднево, е проведена процедура по НВСОП за възлагане на обществена поръчка с предмет „Извършване на пропускателен режим и физическа охрана на сгради, имущество и съоръжения“, собственост на предприятието. Основанията за провеждане на поръчката по този ред са изложени от възложителя в две групи:

- 1) предприятието е определено с решение на правителството от 2004 г. като „стратегически обект от национално значение“; и
- 2) в предмета на поръчката е включена класифицирана информация и изпълнението ѝ е съпътствано с прилагането на специални мерки за сигурност.

Поръчката е възложена чрез преговори с един потенциален изпълнител. Стойността ѝ за целия срок от 5 години (превишаващ законоустановения максимален срок по ЗОП) е определена на 8 254 008 лв. без ДДС. Договорът е подписан с фирма, извършвала и дотогава охранителна дейност в предприятието.

Скоро след сключването му договорът е бил прекратен за допуснато изнасяне на метални отпадъци от предприятието на значителна стойност в дни, различни от определените за целта – нарушение по сключени предходни договори. На изпълнителя е потърсена имуществена отговорност по съдебен ред<sup>101</sup>.

### 3.4. ДОКАЗВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОЛЗА

Съществуващото традиционно обществено недоверие към операторите на обществени услуги пряко рефлектира в оценките на ефективността на обществените поръчки. Една поръчка се смята за ефективна и оправдана с оглед на крайния очакван резултат и необходимите за целта разходи на обществени ресурси. В този контекст стои въпросът за т.нар. **неизгодни сделки**, които имат колкото икономически, толкова и юридически измерения.

**Непрозрачността на договорите и липсата на система за публичен мониторинг** на сключване, съдържание и изпълнение на ОП създават обществени нагласи и съмнения за тяхното възлагане, които не могат да се обосноват с някаква важна техническа, икономическа или друга обществено оправдана потребност. Не съществува и институция, която да отсъжда и оценява коя поръчка, респективно доставка или услуга, е била необходима и коя – не. По отношение на големите поръчки **ДКЕВР би могла да упражнява тази функция при прегледа на годишните бизнес планове на енергийните предприятия** и особено във връзка с исканията за тарифни корекции, респективно одобряване на бизнес параметри. Няма практика и публичните дружества да представят своите планове за обществени поръчки за всяка календарна година със съответните им обосновки и планирани разходи.

<sup>101</sup> Доклад № ФИ4С3-0026/14.11.2008 г. на АДФИ за извършена финансова инспекция на ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД, получен по реда на ЗДОИ.

През 2006 г. бяха предприети стъпки чрез приемане на два закона, с които се целеше засилването на ефективността и контрола в публичния сектор: *Закона за вътрешния одит в публичния сектор* (ЗВОПС) и *Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор* (ЗФУКПС). Вътрешният одит и системите за вътрешен финансов контрол се разглеждат като инструменти, ефективно използвани за анализ на риска и предотвратяване на практики за възлагане на поръчки без съответната необходимост или възлагането им при условия, които водят до неефективност.

### Каре 7. Обществени поръчки в ядрения сектор

Като един от най-крупните възложители на обществените поръчки ядреният сектор в България си е запазил видно място в класацията за **най-обсъжданите разхищения на публични средства и най-непрозрачни сделки по възлагане**. Една от първите неясноти в публичното финансиране на ядрения сектор остават годишните разходи за поддържане на съоръженията на закритите 3 и 4 блок на АЕЦ „Козлодуй“, които възлизат на около 40 млн. лв. през 2008 г. Методът на планиране и одобрение на тези средства остава неясен.

Особен интерес представляват и възложените поръчки за строителството на АЕЦ „Белене“ – огромните разходи за консултантските услуги, многократно надвишаващи рационалните цени на европейския пазар. Друг пример са подготвителните работи, за които са похарчени около 100 млн. евро. Извършваните разходи попадат извън обхвата на възлагането по ЗОП.

Проблематични остават **непрозрачното планиране и обосновка на предстоящи обществени поръчки в публичния сектор**. Макар и логиката да подсказва необходимост от интегриране на публичните поръчки в по-общия процес и годишен план за държавни инвестиции, **данните създават впечатлението, че поръчките в енергетиката се планират на месечна база**. Проверките на АДФИ по ЗОП във водещите енергийни предприятия сочат еднозначно, че обосновката предхожда вземането на инвестиционното решение средно с около 3-4 седмици.

### Каре 8. „Планиране“ на обществени поръчки в енергетиката

От извършените от АДФИ финансови инспекции по четири обществени поръчки в ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД<sup>102</sup> е видно, че в три от четирите случая (по липса на данни за четвъртия, който съставлява специална поръчка) установяването на необходимостта от поръчката се е извършило няколко седмици преди вземането на решението за изразходване на съответните средства, а в един от случаите – в същия ден. Става въпрос за поръчки на приблизителни стойности съответно: 0,5 млн.; 0,9 млн.; 8,3 млн. и 19 млн. лв. без ДДС. Това е индикатор за **липса на устойчиво годишно планиране на обществените поръчки**, което опорочава мотивирането на необходимостта от етична и икономическа гледна точка.

<sup>102</sup> Доклади на АДФИ №№ ФИ4С3-0000001/20.09.2006 г., ФИ4С3-0001/22.01.2008 г., ФИ4С3-0026/14.11.2008 г. и ФИ4С3-0005/02.04.2009 г., предоставени по реда на ЗДОИ.

**Обществената полза не е обстоятелство, което може да се контролира по съдебен ред** или с други форми на юрисдикционен контрол, тъй като попада в сферата на целесъобразността, респективно упражняването на дискреционни правомощия, предоставени на възложителите. Това е сериозен аргумент за създаване на функционираща **система за мониторинг и контрол** – както вътрешен, така и външен, с цел осигуряване ефективност на възлагането и изпълнението на обществените поръчки и за изследване на техния ефект върху тарифите на предлаганите услуги за потребителите.

### 3.5. ЕФЕКТИВНОСТ НА КОНТРОЛА

Администрациите, на които е поверен контролът за изпълнението на *Закона за обществените поръчки*, са Сметната палата – най-общо за публичните възложители, и Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) – за всички, включително и секторните възложители. Макар че АДФИ осъществява само контрол за законосъобразност на направените разходи, интересни данни могат да бъдат извлечени въз основа на извършените от нея финансови инспекции на секторни възложители. **По косвен път могат да се направят и изводи по отношение на целесъобразността на техните решения.**

#### Каре 9. АЕЦ „Козлодуй“

Инспекцията на АЕЦ „Козлодуй“ за периода от 2003 г. до началото на 2009 г.<sup>103</sup>, обхващаща 14 процедури и договори, някои от тях прекратени и проведени повторно, е констатирала следните по-съществени моменти:

- До 2008 г. включително все още се срещат отделни случаи на обществени поръчки, възложени без проведена процедура, при наличие на законоустановено изискване за това. Сред тях попадат транспортиране на отработеното ядрено гориво, доставка на съоръжения за обезпечаване на отработеното ядрено гориво и малка поръчка за строителство.
- Принципно положение е, че изборът на процедура от по-ниска степен на конкуренция в предлагането се мотивира. Изборът на използваната процедура „договаряне с обявление“ от конкретния възложител се обосновава единствено с препращане към текста от ЗОП, според който „възложителите вземат решение за възлагане на обществени поръчки чрез открита процедура, ограничена процедура и процедура на договаряне с обявление, винаги когато не са налице условията за провеждане на процедура на договаряне без обявление“. Този текст определя правен мотив, но не и фактически. С него може да се мотивира защо не е избрана процедура за договаряне без обявление, но не и защо е избрана конкретната форма на процедура, която е само една от три възможни опции.

<sup>103</sup> Доклад на АДФИ № ФИ1Вр-0006/14.4.2009 г., предоставен по реда на ЗДОИ.

**Каре 9. АЕЦ „Козлодуй“ (продължение)**

- Почти всички документи по проверката се основават на констатации за направена обосновка за необходимост от конкретната поръчка (доставка, услуга или строителство). По правило без изключения при всички проверени сделки между обосновката за необходимост и решението на съвета на директорите за откриване на процедура стои период от 1 до 5 седмици<sup>104</sup>. Практически на първото предстоящо заседание на управителния орган са вземани решения, с които се разрешава финансиране на поръчката. Това поставя въпроса за липсата на инвестиционна програма, респективно на годишна програма за обществени поръчки, предварително одобрени и координирани с планираните приходи и разходи на възложителя като търговски субект, особено като се има предвид, че повечето проверени поръчки са с високи стойности, а същевременно не става въпрос за форсмажорни обстоятелства.
- Все още има изключително важни доставки, които остават извън приложното поле на ЗОП. Такава е доставката на свежо ядрено гориво. Директивата на ЕС за обществени поръчки дава право на държавите членки да не прилагат предвидените процедури за възлагане при доставки на енергия или горива за производството на енергия, ако те са възлагани от възложителите, които доставят електроенергия до фиксирани мрежи за нейната дистрибуция за широк кръг потребители. Очевидно е, че доставката на ядреното гориво попада извън приложното поле на закона и директивата. Въпросът обаче е, по какви правила трябва да се извършват тази доставка и изборът на доставчик, като се има предвид, че това коства на потребителите над 18,7 млн. евро.
- Има случаи, в които вече сключени и частично изпълнени договори не са получили одобрението на регулиращия орган (Агенцията за ядрено регулиране) и са били прекратени. Неприемането на изпълнението в случая не е по вина на изпълнителя, тъй като е задължение на възложителя да поиска това одобрение. При това положение платените суми ще се понесат от потребителите, без да са получили съответната полза.
- Нередности при сключването и отчитането на самите договори. Тук попада един широк кръг от хипотези: погрешно извършено класиране (при нулева ставка на финансовата оферта); неспазване на законоустановените срокове за сключване на договори във връзка с открити производства по обжалване пред Комисията за защита на конкуренцията; сключване на договор с изпълнител, който не е представил изискван от закона документ за това (удостоверения за недължими данъци); неизпращане или несвоевременно изпращане на информация за сключените договори в Регистъра на АОП; включване в договорите на условия, които не са били нито в документацията, нито в офертите; изменение на вече сключени договори въпреки забраната за това от ЗОП.

В много случаи АДФИ е констатирала невъзможност за налагане на санкции поради изтекла давност. Това е един допълнителен аспект по отношение ефективността на предвидените системи за контрол.

**Контролът би бил толкова по-ефективен, колкото по-голяма публичност на процедурите и документацията бъдат осигурени.** В тази посока могат да се направят няколко препоръки.

*На първо място, когато договорите се възлагат на обединения на търговски дружества, в регистъра на обществените поръчки се вписват единствено най-*

<sup>104</sup> Аналогично заключение може да се направи и за други секторни възложители като например ТЕЦ „Марица-изток 2“, видно от докладите на АДФИ за извършени инспекции.



менованията на обединенията. Полезно би било да се отразяват и участниците в тях. По този начин **могат да се установят различни форми на заобикаляне на закона чрез разделяне на поръчки или чрез участия на свързани лица в едни и същи процедури, които обезсмислят конкуренцията.**

*На второ място, необходимо е да се отразяват и сроковете на сключените договори,* което би позволило да се упражнява по-широк обществен контрол върху изпълнението на поръчката, както и по-точно да се оцени стойността на договора от гледна точка на праговете за възлагане на обществени поръчки, установени в закона. Известно е, че стойността на обществената поръчка, респективно приложимостта на закона към нея, зависи не само от договорената ѝ стойност, а и от срока на нейното изпълнение. Срочността и периодичността на договора имат значение и за установяване на нейната финансова обезпеченост, която се изисква от закона. Разбира се, тези проблеми биха могли да се решат и по-радикално – чрез легално оповестяване на цялото съдържание на договорите, за което вече стана въпрос.

*Накрая, но не на последно място, значение има и контролът върху подизпълнителите.* В много случаи техният дял в изпълнението на поръчката надхвърля 60 на сто. В практиката на отделни възложители **в енергетиката има редица случаи, когато този процент достига до 95 на сто, което практически означава, че цялата поръчка се изпълнява от подизпълнители**<sup>105</sup>. Неприемливо е **основният изпълнител да се превръща в своеобразна пощенска кутия,** а подизпълнителите, които всъщност играят основната роля, да бъдат освобождавани от юридическа, а и от обществена отговорност, още повече, когато става въпрос за гаранции и гаранционни срокове след изпълнението на договора за обществена поръчка, през които основният изпълнител практически може и да няма друга дейност, респективно оборот. Това създава несигурност по отношение на корективните възможности на изпълнителя и създава трайно недоверие в ефективността на обществените поръчки.

### 3.6. СПОРНИТЕ ФИНАНСОВИ УСЛУГИ

Основен проблем в управлението на активите на енергийните предприятия остава ползването на финансови услуги: банкови, застрахователни и посреднически.

Според ЗОП<sup>106</sup> не са обект на обществени поръчки „финансовите услуги във връзка с емитирането и прехвърлянето на ценни книжа или други финансови инструменти; услугите, предоставяни от Българската народна банка; услугите, предоставяни във връзка с управлението на държавния дълг; услугите, предоставяни във връзка с управлението на активите на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система, при

<sup>105</sup> Така например поръчки №№ 00246-2008-19 и 00246-2008-20 по Регистъра на АОП.

<sup>106</sup> По правилото на чл. 4, т. 3.

### Каре 10. Кой предоставя банкови услуги на българската енергетика

През м. май 2010 г. в резултат на питане от главни редактори на единадесет печатни медии беше публикувана официална информация за банките, в които се съхраняват по депозитни и други сметки финансовите средства на държавните предприятия. Впоследствие информацията беше потвърдена от министъра на финансите. По безспорен начин беше установено, че **близо 60% от авоарите на големите държавни предприятия се съхраняват в три банки, чийто сумарен пазарен дял не надхвърля 13%**, като първата от тях с пазарен дял от около 6% управлява 42% от парите на държавните предприятия. Най-големите от тях по правило са и секторни възложители на обществени поръчки, тъй като попадат в предметните и субектните критерии на *Закона за обществените поръчки*, включително големите предприятия от енергетиката, които са характерни с високите нива на паричните си потоци. Изнесените данни сочат, че техните свободни средства се съхраняват почти изцяло в първата банка и по-конкретно: „Български енергиен холдинг“ – 95%, ТЕЦ „Марица-изток 2“ – 82%, „Булгартрансгаз“ – 73%, НЕК – 63%. Същата констатация се отнася и до АЕЦ „Козлодуй“ и „Булгаргаз“. Друга констатация е, че енергийните предприятия съхраняват в трите банки над 2/3 от сумите, вложени от всички големи предприятия (над 450 млн. лв.). Публикациите дадоха повод за широка дискусия по какъв начин и въз основа на какви критерии трябва да се подбират обслужващите банки на държавния сектор в икономиката.

изкупуване и окачествяване на продукцията, одобрение на складове за съхранение и провеждане на търгове за продажба при намеса на пазарите на земеделска продукцията по *Закона за подпомагане на земеделските производители*. По аргумент на противното основание следва, че **във всички останали случаи финансовите услуги са обект на обществена поръчка**. Индикация в тази посока е и обстоятелството, че има изрично изискване на закона възлагането на финансови услуги, а именно застрахователни услуги, банкови и инвестиционни услуги да става чрез открита процедура, ограничена процедура или процедура на договаряне с обявление<sup>107</sup>. В директивите на ЕС за обществените поръчки се прави изключение само за следните категории финансови услуги:

- свързани с емисия, покупка, продажба и трансфер на ценни книжа или други финансови инструменти;
- услуги, извършвани от централни банки;
- обществените поръчки, които имат за предмет на дейност купуване или наемане – независимо по какъв финансов начин, на терени, съществуващи сгради или други недвижими имоти или които се отнасят до права върху тези имоти<sup>108</sup>.

Има и редица други потвърждения на извода, че **финансовите услуги, които не са изрично изключени от обхвата на ЗОП, са предмет на обществени поръчки**. Така например в *Закона за общинския дълг* изрично

<sup>107</sup> Т. 6 от Приложение № 2 към чл. 5, ал. 1, т. 1 от ЗОП.

<sup>108</sup> Изключенията по третата хипотеза не се отнасят за договорите за финансови услуги, сключени едновременно, предварително или по-късно от договора за покупка или наемане и независимо от формата им попадат в приложното поле на закона и директивите.

се посочва, че процедурата за избор на финансова институция и на финансов посредник се провежда по реда на *Закона за обществените поръчки*. В самия ЗОП се съдържа правило за това, как се калкулира стойността на обществената поръчка за финансова услуга. Предвидено е, че тя се образува като съвкупна цена на услугата, т.е. включва „таксите, комисионите или лихвите и други плащания”<sup>109</sup> към датата на решението за откриване на процедурата за възлагане на обществена поръчка. Трябва да се отбележи, че държавните енергийни дружества изглежда са наясно със задълженията си по ЗОП в тази насока. Например в своя доклад за деветмесечието на 2010 г. Булгаргаз отбелязва изискването за използване на ЗОП при финансови услуги като пречка за регулиране на валутния риск на дружеството.

Неопределените условия и липсата на преки разходи за възложителя са обстоятелства, които могат да обусловят прилагането на процедурата състезателен диалог по ЗОП. Тя се използва, когато поръчката е особено сложна, поради което е невъзможно нейното възлагане чрез използване на открита или ограничена процедура<sup>110</sup>. Но случая с определянето на обслужващи банки за държавните енергийни дружества финансовата и правната рамка на поръчката са ясни, тъй като всички банки обнародват лихвените равнища и своите общи условия за откриване на сметки, включително депозитни.

Посочените правила са еднозначно приложими към финансовите услуги с определени разноси за възложителя – например за привличане на кредитен ресурс или за заплащане на комисиона, застрахователна премия или друга форма на възнаграждение. В тези случаи възложителят пряко изразходва обществен финансов ресурс и неговият размер може да бъде база за конкуренция в предлагането на финансовата услуга. Съвсем по друг начин стои въпросът с услугите, при които не се предвижда възнаграждение на изпълнителя, а дори обратно – финансова полза за възложителя, каквито са например договорите за банкови депозити. **Съхранението на средства по сметки в банките има два аспекта на благодетелстване на възложителя: висока доходност и нисък риск.** За разлика от класическите поръчки доходността и рискът не могат да бъдат разделени, тъй като най-често се явяват в обратна линейна или нелинейна зависимост. Ето защо принципите и правилата за възлагане на поръчки не могат да се отнесат пряко към този тип финансови услуги и трябва **да се потърсят специални правила.** В миналото са правени подобни опити за разпоредителите с бюджетни средства чрез указания на Министерството на финансите, но те не са получили законодателно развитие. Що се отнася до държавните предприятия в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, такива опити не са правени. **Необходимо е действието на подобни правила да се разпростре и по отношение на всички оператори на обществени услуги, които по силата на закона са и възложители на обществени поръчки.**

<sup>109</sup> Чл. 15, ал. 2, т. 6 от ЗОП.

<sup>110</sup> Съгласно чл. 83а, ал. 1 и 2 от ЗОП поръчката се третира като особено сложна, „когато по обективни причини възложителят не може да определи: 1. техническите спецификации по чл. 30, и/или 2. финансовата или правната рамка на поръчката”.

### Каре 11. Финансови услуги по съхранение на парични средства без ЗОП (2005 – 2009 г.)

Един преглед на регистрираните обществени поръчки показва, че финансовите услуги по съхранение на парични средства не са били обект на възлагане от секторните възложители в енергетиката с изключение на застрахователните услуги (най-вече за превозни средства). Така например от началото на 2007 г. „Булгартрансгаз“ е възложил една финансова услуга с обществена поръчка – открита процедура за независим финансов одит<sup>111</sup>. За периода от началото на 2005 г. „Булгаргаз“ е обявил една обществена поръчка за финансова услуга – избор чрез процедура за договаряне с обявление на рейтингова агенция за присъждане и поддържане на кредитен рейтинг на фирмата<sup>112</sup>. За периода от началото на 2008 г. АЕЦ „Козлодуй“ няма регистрирани банкови и финансово-кредитни услуги, а Националната електрическа компания е провела два конкурса за избор на независим финансов одитор и **договаряне без обявление за консултант при изграждането на АЕЦ „Белене“ с елементи на финансово посредничество при водене на преговори за външно финансиране**<sup>113</sup>. От 2006 г. „ТЕЦ Марица-изток 2“ ЕАД е възложил обществени поръчки за общо шест финансови услуги, сред които:

- два овърдрафта с обект: „Осигуряване на финансови средства за извършване на разплащания, които централата следва да извърши“<sup>114</sup>;
- две консултантски услуги с обекти: „Финансово-правно и организационно обслужване по сключване на обезпечително споразумение, предотвратяващо риска на „ТЕЦ Марица-изток 2“ ЕАД от промени в обменния курс“ и „Комплексно финансово-правно и организационно обслужване и координиране на проект: „Изграждане на сероочистващи инсталации на блокове 5 и 6 на ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД“<sup>115</sup>; и
- два едногодишни револвиращи кредита с обща стойност на поръчките от около 814 хил. лв. без ДДС<sup>116</sup>.

Практиката убедително показва, че откриването на депозитни банкови сметки и подобните на тях услуги не се третират от възложителите като обект на обществена поръчка и че **съществува очакване за специално регулиране на начина за подбор на обслужваща банка за секторните възложители в енергетиката**. Без съмнение те и занапред ще представляват особен интерес за банките като клиенти със значителни парични потоци.

<sup>111</sup> Регистър АОП о.п. № 01351-2008-0090.

<sup>112</sup> Регистър АОП о.п. № 00428-2006-0033.

<sup>113</sup> Регистър АОП о.п. №№ 0026-2008-0040 и 0026-2009-0054. Поръчката „Оказване на консултантска помощ във връзка с финансовите, икономическите и правните аспекти на проекта АЕЦ „Белене“ до финансовото му приключване“ е под № 0026-2008-0101.

<sup>114</sup> Регистър АОП о.п. № 00246-2008-0235 и № 00246-2010-0010 – и двете чрез открита процедура.

<sup>115</sup> Регистър АОП о.п. №№ 00246-2006-0074 и 0075, възложени чрез договаряне с покана въз основа на система за предварителен подбор.

<sup>116</sup> Регистър АОП о.п. №№ 00246-2007-0015 и 0016, възложени чрез договаряне с обявление.

### 3.7. ИНДИКАТОРИ ЗА ПОВИШЕН РИСК ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

От изложения анализ на преобладаващите практики е ясно, че **въвеждането на система за обществен мониторинг на обществените поръчки в енергетиката е повече от наложително**. От една страна, системата би засилила доверието на потребителите в енергийната политика, а от друга, би ограничила до минимум нанасянето на щети в сектора чрез свръхскъпи или обществено непотребни поръчки. За целта е необходимо да се **разработи система от индикатори за корупционния риск** при възлагането и изпълнението на обществени поръчки въобще и в частност в енергетиката и въз основа на това да се внедри система за постоянен обществен мониторинг върху изразходването на средства в енергетиката.

Въз основа на анализа на досегашните практики в обществените поръчки и в енергетиката като начало подобни **индикатори** могат да бъдат:

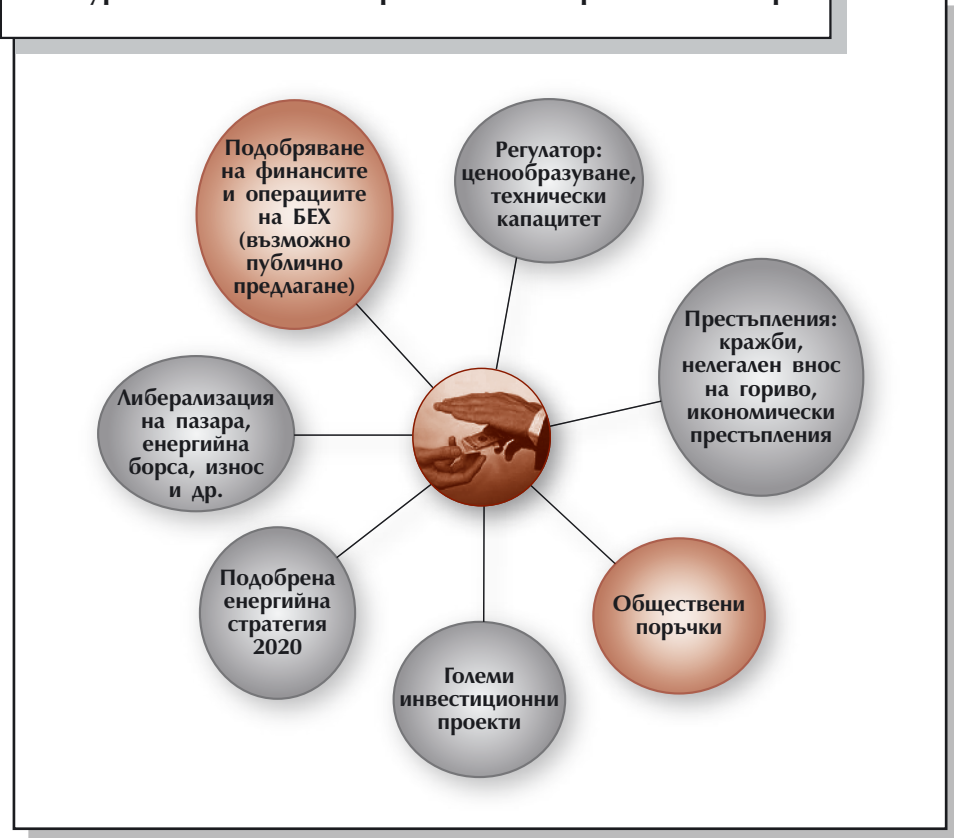
- **необосновано нарастване на разходите на дружествата** – производители на енергия, и на електроразпределителните дружества за даден период. Допълнителен индикатор в ядрената енергетика би бил наличието на значително по-високи експлоатационни разходи в сравнение с централи от същия тип в страни с пазарна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



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ: КЪМ ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР В БЪЛГАРИЯ

Управлението на енергийния сектор в България е изправено пред множество проблеми от технически, правен и институционален характер. Решаването им в среда на икономическа криза и сложен международен контекст е едно от основните предизвикателства пред българското правителство.

Фигура 19. Множество проблеми в енергийния сектор



Източник: Център за изследване на демокрацията, 2010.

Анализът на управлението на ключови проекти в енергетиката на страната като АЕЦ „Белене“, „Южен поток“, хидровъзел „Цанков камък“, ТЕЦ „Марица-изток 2“, „Топлофикация – София, и др. показва **липсата на фундаментални и елементарни правила за добро управление**, които са довели до многократно увеличаване на цената на проектите в ущърб на потребителите и данъкоплатците, безотчетност, заплахата за финансовата стабилност на дружествата и опасност от загуба на държавния контрол върху тях (тайна приватизация) и в крайна сметка за енергийната сигурност и безопасност на стра-

ната и населението. На практика е демонстрирано **пълно бездействие на контролната система**: от политическото ръководство на сектора, през холдинговото дружество, до индивидуалните дружества и независимия регулатор. Съчетано с многократното увеличаване на стойностите на проектите, това поражда **основателни съмнения за корупция на всички равнища в сектора, включително политическото ръководство**. В крайна сметка демонстрираната безконтролност и безотговорност **поставя под сериозно съмнение способността на държавата да управлява мегаинфраструктурни проекти (с размер над 500 млн. евро)** и съответно целесъобразността от планирането на подобни проекти изобщо. Подобряването на организацията и управлението на държавните дружества в сектора изисква предприемането най-малко на следните действия, които изискват значително финансиране и период на реализация поне 2-3 години:

- **Политическото ръководство** на сектора трябва да намали участието си в оперативното управление на енергийните дружества и **да се съсредоточи върху функции по разработване на политики, предоставяне на обществена информация и контрол**. В съзвучие с европейските приоритети и насоките, залегнали в *Концепцията за енергийна стратегия на България до 2020*, е необходима преориентация на националната политика от прекомерния фокус върху генериращите мощности към проблемите на енергийната сигурност (включително възобновяеми енергийни източници), енергийната бедност и енергийната ефективност. **Моделът на свръхпроизводство (големи капиталови инвестиции, централизирана администрация) създава сериозни стимули за разхищения и корупция за сметка на данъкоплатците и крайния потребител**. Същевременно той възпрепятства въвеждането на пазарни механизми и навлизането на нови технологии;
- Министерството на икономиката, енергетиката и туризма, Министерството на околната среда и водите и Министерството на финансите трябва **да създадат информационна система под формата на обществено достъпен сайт и база данни**, който да съдържа като минимум: а) актуална информация за стратегията и политиките по отношение на енергетиката и промяната на климата; б) систематизирана информация на тримесечна база за финансовите резултати на предприятията от сектора в табличен вид, удобен за анализ и допълнителна статистическа обработка; на всеки 6 месеца тази информация трябва да бъде допълвана с анализ на състоянието и рисковете пред финансовата стабилност на отделните предприятия и сектора като цяло; в) информация за всички бъдещи, текущи и приключили търгове за обществени поръчки в системата; г) информация от независимия регулатор във връзка с промените в цените, участниците на пазара и др. В идеалния вариант базата данни би трябвало да отговаря на следните условия:
  - ◇ да се запазва с данни от агенции, министерства, държавни и частни дружества – например АОП, МИЕТ, НЕК и др.;
  - ◇ да се обновява във възможно най-кратки срокове;
  - ◇ да е свободна за достъп – без такси и регистрации;



- ◇ да позволява лесно изтегляне на информация и в подходящи за обработка формати – като Excel например;
  - ◇ да има графични функционалности, които да позволяват лесното съставяне на аналитични графики;
  - ◇ да е съобразена с общоприети счетоводни, одитни и други необходими стандарти;
  - ◇ да позволява достъп до договори, ОВОС-и и други документи с обществено значение;
- Да се изгради **контролна система за управлението на енергийния сектор**, включително по модел и чрез членство в международни организации като Инициативата за прозрачност в добивната индустрия (Extractive Industries Transparency Initiative)<sup>117</sup>. Членството в тази инициатива гарантира по-висока степен на защита на интересите на данъкоплатците и потребителите от злоупотреби с монополно положение, частни интереси и непрозрачно държавно управление. Тя е допълнителен гарант за прозрачност и отчетност. Необходимо е да се предвидят и други инструменти за включване на заинтересованите страни в процеса на вземане на решения в енергетиката като представители на гражданското общество, платформи и т.н.;
  - Да бъде въведена и приведена в действие **система за финансов контрол в работата на сектора**. Контролните единици в отделните предприятия трябва да бъдат на подчинение и да докладват на ресорния министър, който упражнява правата на собственост. Поне веднъж на всеки две години работата на контролната система трябва да се проверява от Агенцията за държавна финансова инспекция, а на всеки четири – от Сметната палата, като направените препоръки да имат задължителен характер. Успоредно с привеждане на контролната система в действие е необходимо да се направи **одит на актуалното финансово състояние** на дружествата, включително по отношение на държавни гаранции, поети финансови ангажименти, междуфирмена задължнялост и особени залози на имущество. Трябва да се въведат и **количествени одити**, които да се съпоставят с финансовите. Да се въведе четиристепенно сверяване на генерирано, таксувано, събрано и платено, базирано на точно и редовно замерване между генериране и пренос и между пренос и разпределение<sup>118</sup>. Трябва да се създаде и **регистър на договорите, сключени от държавните дружества**, който да позволява електронно проследяване поне на датата на сключване, датите на промени, поетите ангажименти, датата на завършване на работа, финансовите документи и др. Обобщените данни от регистъра на равнище отрасъл и сектори трябва да са публично достъпни;
  - **Ограничаване на неприсъщите разходи на държавните предприятия** с цел оптимизиране на финансовото им състояние. Съществуват множество дейности в държавните предприятия, които са неприсъщи или дублират

<sup>117</sup> Повече информация за инициативата се съдържа в Приложение 4 на настоящия доклад.

<sup>118</sup> Gulati, Mohinder and Rao, M. Y., Corruption in the Electricity Sector: A Pervasive Scourge, in The Many Faces of Corruption: Tackling Vulnerabilities at the Sector Level Washington, The World Bank, 2007, p. 36.

дейности на други звена в системата. Например не е ясно дали настоящото разпределение на отговорностите по стопанисването и управлението на почивните бази е оптимално. Съществуват и разходи като поддържането на редакция и списание от НЕК, които повече подходжат на министерството;

- Провеждане на **годишен преглед на енергийната политика** от Народното събрание. Той трябва да включва най-малко следните елементи: 1) оценка на провежданата политика спрямо обявените за годината приоритети в рамките на програмните бюджети на министерствата и спрямо стратегическите цели; 2) оценка на финансовото състояние на предприятията в сектора и рисковете пред неговото развитие, включително по отношение на поетите държавни гаранции и опасността от скрита приватизация чрез фалит; 3) очертаване на приоритетните области за развитие през следващата година. Прегледът може да се подготви от секторното министерство, Министерството на финансите и независимия регулатор и да се одобрява от Народното събрание. Той може да се допълва от редовни проучвания от независими агенции на потребителите сред бизнеса и населението за събиране на важна обратна информация за качеството на управление в сектора;
- Да се вземат **заключителни решения за основните инвестиционни проекти** в сектора след обстоен и прозрачен финансов, икономически, социален и екологичен анализ и в съзвучие с националните и европейските стратегически насоки за развитие на енергетиката. Колкото повече се отлагат във времето тези решения, толкова повече невъзвръщаеми загуби се трупат, а се увеличават и корупционният и политическият натиск върху вземащите решения. Необходимо е в бъдеще при реализацията на големи енергийни проекти да се изискват освен екологични и социално-икономически оценки, както и разработването на подробни **етични кодекси на поведение за компаниите, които участват в тяхното изграждане**.

Осъществяването на предложените стратегически, законодателни и организационни промени не може да бъде ефективно без **преследване и наказване на допуснатите злоупотреби в сектора по отношение на управлението на големите проекти и финансовото състояние на дружествата**. Липсата на административно и наказателно преследване, особено по отношение на висшия управленски ешелон, при изнесените факти за многократно увеличаване на стойността на проекти, безстопанственост и злоупотреби създава среда на безнаказаност и липса на прозрачност. Комбинацията от тези фактори от своя страна и проблемите, които България изпитва в противодействието на корупцията и организираната престъпност, създават **условия за проникване на криминални национални и чуждестранни интереси в енергетиката**. По данни на Европол организирани престъпни групи вече участват в доставката на енергия за ЕС и в някои страни членки и доброто управление на сектора се превръща в основен елемент на националната енергийна и обща сигурност<sup>119</sup>.

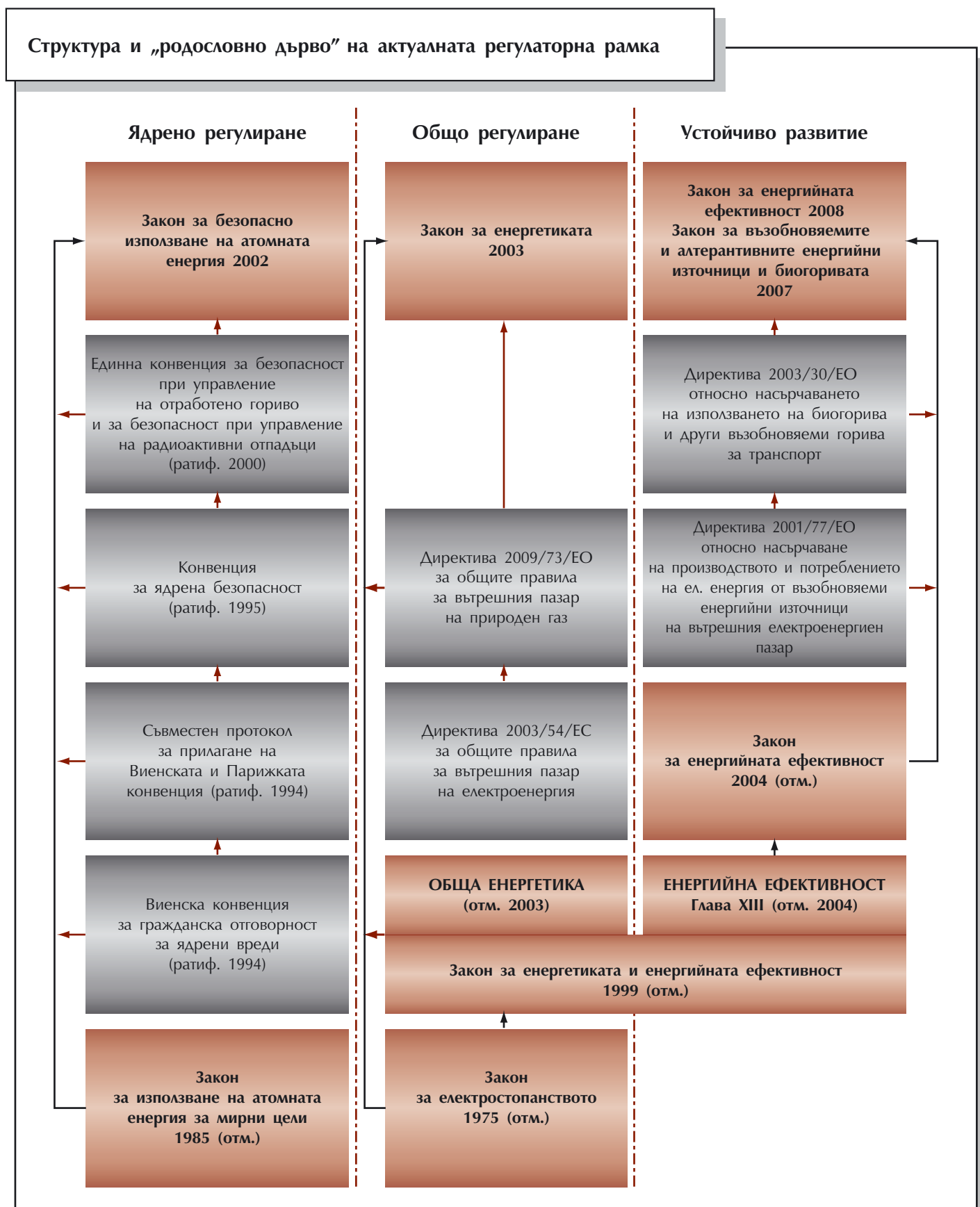
Процесът на справяне с проблемите би могъл да се улесни чрез прилагането на следните подходи, които представляват световни добри практики в това отношение:

<sup>119</sup> Organised Crime and Energy Supply: Scenarios to 2020, Europol, August 2010.

- **приоритизиране** на тези проблеми, чието решаване ще донесе най-много полза, сравнено с вложените усилия (финансови и управленски) в средносрочна перспектива; процесът на приоритизиране трябва да се постави в контекста на дългосрочната устойчивост;
- **работа с достоверни първични данни** – да се вземат информирани решения, основани на солиден финансов и икономически анализ, като се използват най-новите данни;
- **използване на анализа разходи – ползи** и на **анализа на чувствителността**, за да се изготвят повече от един възможен сценарий; внимателно да се прецени вероятността тези сценарии да бъдат осъществени на базата на последните глобални политически и икономически събития;
- **използване на водещи експерти** – ако е необходимо, да се наемат международни експерти и консултанти за най-важните анализи;
- **решителност и ефективност** – нужни са бързи мерки, за да се опазят милиарди на данъкоплатците;
- **прозрачност в процеса на работа**, без да се излага на риск крайната цел;
- **съобразяване с последиците от стратегическите решения** върху околната среда и обществото.



# ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СТРУКТУРА И „РОДОСЛОВНО ДЪРВО“ НА АКТУАЛНАТА РЕГУЛАТОРНА РАМКА





## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРАГОВЕ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ОТ СЕКТОРНИ ВЪЗЛОЖИТЕЛИ

### Прагове за възлагане на обществени поръчки от секторни възложители

| СТРОИТЕЛСТВО                |           |              |
|-----------------------------|-----------|--------------|
|                             | От        | До           |
| По ЗОП                      | 2 150 000 | неограничено |
| По НВМОП                    | 200 000   | 2 150 000    |
| С три оферти                | 45 000    | 200 000      |
| Без процедура (с фактура)   | 0         | 45 000       |
| ДОСТАВКИ                    |           |              |
|                             | От        | До           |
| По ЗОП                      | 180 000   | неограничено |
| По НВМОП                    | 50 000    | 180 000      |
| С три оферти <sup>120</sup> | 15 000    | 50 000       |
| Без процедура (с фактура)   | 0         | 15 000       |
| УСЛУГИ                      |           |              |
|                             | От        | До           |
| По ЗОП                      | 110 000   | неограничено |
| По НВМОП                    | 50 000    | 110 000      |
| С три оферти                | 15 000    | 50 000       |
| Без процедура (с фактура)   | 0         | 15 000       |
| КОНКУРС ЗА ПРОЕКТ           |           |              |
|                             | От        | До           |
| По ЗОП                      | 110 000   | неограничено |
| По НВМОП                    | 30 000    | 110 000      |
| С три оферти                | 0         | 30 000       |
| Без процедура (с фактура)   | 0         | 30 000       |

*Забележка: Стойности в левове (BGN) без ДДС, считано от 1.1.2009 г., при място на изпълнение на поръчката в страната.*

<sup>120</sup> При всички доставки и услуги с три оферти или без процедура възложителят може да не сключва писмен договор и да докаже сделката с първичните платежни документи.





## ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В СЕКТОР „ЕНЕРГЕТИКА“ ПРЕЗ 2008 – 2009 Г.

### Обществените поръчки в сектор „Енергетика“ през 2008 – 2009 г.

| №  | Сектор „Енергетика“  | Наименование на възложителя   | 2008              |         |                        |                                      |            | 2009              |         |                        |                                      |             |
|----|----------------------|---|-------------------|---------|------------------------|--------------------------------------|------------|-------------------|---------|------------------------|--------------------------------------|-------------|
|    |                      |   | парти-да на възл. | брой ОП | брой сключени договори | обща стойност на сключените договори |            | парти-да на възл. | брой ОП | брой сключени договори | обща стойност на сключените договори |             |
|    |                      |   |                   |         |                        | валута                               | стойност   |                   |         |                        | валута                               | стойност    |
| 1  | Електрическа енергия | „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД  | 353               | 244     | 222                    | BGN                                  | 85 798 723 | 353               | 144     | 157                    | BGN                                  | 106 877 313 |
|    |                      |   |                   |         | 26                     | EUR                                  | 77 430 507 |                   |         | 20                     | EUR                                  | 24 604 484  |
|    |                      |   |                   |         | -                      | USD                                  | -          |                   |         | -                      | USD                                  | -           |
| 2  |                      | „Брикел“ ЕАД – Гълъбово   | 758               | 3       | 2                      | BGN                                  | 1 904 772  | 758               | 5       | 3                      | BGN                                  | 64 500      |
|    |                      |   |                   |         | 1                      | EUR                                  | 518 402    |                   |         | -                      | EUR                                  | -           |
| 3  |                      | „АЕЦ Козлодуй“ ЕАД  | 1281              | 6       | 3                      | BGN                                  | 261 583    | 1281              | 2       | 1                      | BGN                                  | 6 595 000   |
|    |                      |   |                   |         | -                      | EUR                                  | -          |                   |         | 1                      | EUR                                  | 98 000      |
| 4  |                      | „ЕВН България Електроразпределение“ АД – Пловдив  | 143               | 59      | 123                    | BGN                                  | 2 937 259  | 143               | 66      | 166                    | BGN                                  | 72 068 374  |
|    |                      |   |                   |         | 1                      | EUR                                  | 0          |                   |         | -                      | EUR                                  | -           |
| 5  |                      | „ЕВН България Топлофикация – Пловдив“ ЕАД   | 129               | 2       | 1                      | BGN                                  | 0          | 129               | -       | -                      | BGN                                  | -           |
| 6  |                      | „Електроенергиен системен оператор“ ЕАД   | 1379              | 121     | 140                    | BGN                                  | 57 459 136 | 1379              | 102     | 108                    | BGN                                  | 29 854 974  |
|    |                      |   |                   |         | 5                      | EUR                                  | 1 902 167  |                   |         | 4                      | EUR                                  | 1 901 265   |
| 7  |                      | „Електроразпределение – Плевен“ АД  | 924               | -       | -                      | BGN                                  | -          | 924               | -       | -                      | BGN                                  | -           |
| 8  |                      | „Електроразпределение – София-област“ АД  | 155               | -       | 7                      | BGN                                  | 739 342    | 155               | -       | -                      | BGN                                  | -           |
| 9  |                      | „Електроразпределение – Столично“ ЕАД,<br>„Електроразпределение – София-област“ АД,<br>„Електроразпределение – Плевен“ АД | 695               | -       | 27                     | BGN                                  | 0          | 695               | -       | 16                     | BGN                                  | 0           |
|    |                      |   |                   |         |                        |                                      |            |                   |         |                        |                                      |             |
|    |                      |   |                   |         |                        |                                      |            |                   |         |                        |                                      |             |
| 10 |                      | „Електроразпределение – Столично“ АД  | 542               | -       | 4                      | BGN                                  | 1 512 411  | 542               | -       | -                      | BGN                                  | -           |
| 11 |                      | „Енел Марица-изток 3“ АД  | 15                | 137     | 104                    | BGN                                  | 31 983 190 | 15                | 56      | 73                     | BGN                                  | 20 708 532  |
|    |                      |   |                   |         | 45                     | EUR                                  | 15 591 343 |                   |         | 45                     | EUR                                  | 11 210 371  |
|    |                      |   |                   |         | -                      | GBP                                  | -          |                   |         | -                      | GBP                                  | -           |
| 12 |                      | „Енерго – про България“ АД  | 992               | 1       | 1                      | USD                                  | 2 050 000  | 992               | -       | 1                      | USD                                  | 1 797 000   |
|    |                      |   |                   |         | -                      | BGN                                  | -          |                   |         | -                      | BGN                                  | -           |
| 13 |                      | „Е.ОН България мрежи“ АД (бивше „Електроразпределение – Горна Оряховица“ АД)  | 609               | 42      | 83                     | BGN                                  | 33 129 760 | 609               | 16      | 23                     | BGN                                  | 9 279 496   |
|    |                      |   |                   |         |                        |                                      |            |                   |         |                        |                                      |             |
| 14 |                      | „Е.ОН България продажби“ АД (бивше „Електроразпределение – Варна“ ЕАД)  | 225               | -       | 60                     | BGN                                  | 2 971 559  | 225               | -       | 41                     | BGN                                  | 12 734 542  |
| 15 |                      | „Мрежови експлоатационен район – Русе“ към ЕСО ЕАД  | 1379              | 1       | 1                      | BGN                                  | 202 985    | 1379              | -       | -                      | BGN                                  | -           |
| 16 |                      | „Национална електрическа компания“ ЕАД  | 26                | 110     | 86                     | BGN                                  | 84 266 195 | 26                | 52      | 47                     | BGN                                  | 46 278 755  |
|    |                      |   |                   |         | 14                     | EUR                                  | 13 958 632 |                   |         | 9                      | EUR                                  | 19 530 505  |
| 17 |                      | НЕК ЕАД – клон „АЕЦ –Белене“  | 26                | -       | -                      | BGN                                  | -          | 26                | -       | -                      | BGN                                  | -           |
|    |                      |   |                   |         |                        |                                      |            |                   |         |                        |                                      |             |

**Обществените поръчки в сектор „Енергетика“ през 2008 – 2009 г.  
(продължение)**

| №  | Сектор „Енергетика“  | Наименование на възложителя  | 2008             |         |                        |                                      |             | 2009             |         |                        |                                      |            |
|----|----------------------|--|------------------|---------|------------------------|--------------------------------------|-------------|------------------|---------|------------------------|--------------------------------------|------------|
|    |                      |  | партида на възл. | брой ОП | брой сключени договори | обща стойност на сключените договори |             | партида на възл. | брой ОП | брой сключени договори | обща стойност на сключените договори |            |
|    |                      |  |                  |         |                        | валута                               | стойност    |                  |         |                        | валута                               | стойност   |
| 18 | Електрическа енергия | НЕК ЕАД – Предприятие „Водноелектрически централи – група Рила“              | 26               | 5       | 6                      | BGN                                  | 523 778     | 26               | 1       | 3                      | BGN                                  | 211 263    |
| 19 |                      | НЕК ЕАД – Предприятие „Мрежи високо напрежение“                              | 26               | -       | -                      | BGN                                  | -           | 26               | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 20 |                      | НЕК ЕАД – Предприятие „Трафоелектроинвест“                                   | 26               | -       | 10                     | BGN                                  | 2 296 034   | 26               | -       | 6                      | BGN                                  | 1 225 963  |
| 21 |                      | НЕК ЕАД – Предприятие „Язовири и каскади“                                    | 26               | 3       | 2                      | BGN                                  | 113 158     | 26               | 2       | 3                      | BGN                                  | 165 709    |
| 22 |                      | ТЕЦ „Бобов дол“  | 217              | 38      | 36                     | BGN                                  | 11 531 901  | 217              | 12      | 25                     | BGN                                  | 7 536 093  |
|    |                      |  |                  |         |                        | EUR                                  | -           |                  |         | 1                      | EUR                                  | 58 000     |
| 23 |                      | ТЕЦ „Варна“ ЕАД – с. Езерово   | 123              | 62      | 55                     | BGN                                  | 8 492 512   | 123              | 30      | 49                     | BGN                                  | 8 552 717  |
| 24 |                      | ТЕЦ „Марица 3“ АД – Димитровград   | 460              | 1       | 1                      | BGN                                  | 0           | 460              | 2       | 2                      | BGN                                  | 147 200    |
| 25 |                      | ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД   | 246              | 234     | 306                    | BGN                                  | 204 375 748 | 246              | 133     | 225                    | BGN                                  | 80 513 323 |
|    |                      |  |                  |         |                        | EUR                                  | -           |                  |         | 1                      | EUR                                  | 6 419 200  |
| 26 |                      | „Топлофикация – Варна“ ЕАД   | 421              | -       | -                      | BGN                                  | -           | 421              | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 27 |                      | „Топлофикация – Перник“ ЕАД  | 305              | 15      | 11                     | BGN                                  | 1 540 086   | 305              | 6       | 9                      | BGN                                  | 1 046 131  |
| 28 |                      | „Топлофикация – Русе“ ЕАД  | 678              | 30      | 22                     | BGN                                  | 2 461 579   | 678              | 22      | 18                     | BGN                                  | 2 417 738  |
|    |                      |  |                  |         |                        | EUR                                  | -           |                  |         | -                      | EUR                                  | -          |
| 29 |                      | „Топлофикация – Сливен“ ЕАД  | 198              | 7       | 6                      | BGN                                  | 2 744 389   | 198              | 3       | 3                      | BGN                                  | 1 724 729  |
| 30 |                      | „Топлофикация – София“ АД  | 277              | 75      | 93                     | BGN                                  | 14 521 159  | 277              | 56      | 84                     | BGN                                  | 6 610 199  |
|    |                      |  |                  |         |                        | EUR                                  | 664 197     |                  |         | 2                      | EUR                                  | 1 093 752  |
| 31 |                      | ЧЕЗ Разпределение България АД (бивше „Електроразпределение – Столично“ АД)   | 1467             | 41      | 93                     | BGN                                  | 12 080 439  | 1467             | 45      | 76                     | BGN                                  | 15 182 454 |
| 32 | Производство, пренос | „Балкангаз 2000“ АД – Ботевград  | 967              | 2       | 1                      | BGN                                  | 41 040      | 967              | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 33 | и разпределение на   | „Брикел“ ЕАД – Гълбово   | 758              | -       | -                      | BGN                                  | -           | 758              | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 34 | природен газ         | „Булгаргаз“ ЕАД  | 428              | -       | -                      | BGN                                  | -           | 428              | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 35 | и топлинна енергия   | „Булгаргаз“ ЕАД  | 1352             | 1       | 1                      | EUR                                  | -           | -                | -       | -                      | EUR                                  | -          |
|    |                      |  |                  |         |                        | BGN                                  | 213 000     | 1352             | 1       | -                      | BGN                                  | -          |
| 36 |                      | „Булгартрансгаз“ ЕАД   | 1351             | 99      | 69                     | BGN                                  | 10 974 843  |                  |         | 43                     | BGN                                  | 9 684 433  |
|    |                      |  |                  |         |                        | EUR                                  | 1 739 474   | 1351             | 43      | 2                      | EUR                                  | 2 402 600  |
|    |                      |  |                  |         |                        | USD                                  | 1 612 000   |                  |         | -                      | USD                                  | -          |
| 37 |                      | „ЕВН България Топлофикация – Пловдив“ ЕАД                                    | 129              | 4       | 5                      | BGN                                  | 1 675 880   | 129              | 14      | 15                     | BGN                                  | 5 319 288  |
|    |                      |  |                  |         |                        | EUR                                  | -           |                  |         | 1                      | EUR                                  | 1 699 000  |
| 38 |                      | „Е.ОН България мрежи“ АД (бивше „Електроразпределение – Горна Оряховица“ АД) | 609              | -       | -                      | BGN                                  | -           | 609              | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 39 |                      | „Каварна газ“ ООД  | 1567             | 1       | -                      | BGN                                  | -           | 1567             | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 40 |                      | „Неврокоп – газ“ АД  | 1955             | -       | -                      | BGN                                  | -           | 1955             | 2       | 2                      | BGN                                  | 4 314 046  |
| 41 |                      | НЕК ЕАД – Предприятие „Мрежи високо напрежение“                              | 26               | -       | -                      | BGN                                  | -           | 26               | 1       | -                      | BGN                                  | -          |

**Обществените поръчки в сектор „Енергетика“ през 2008 – 2009 г.  
(продължение)**

| №  | Сектор „Енергетика“   | Наименование на възложителя                          | 2008                         |         |                        |                                      |             | 2009             |         |                        |                                      |            |
|----|---|--|------------------------------|---------|------------------------|--------------------------------------|-------------|------------------|---------|------------------------|--------------------------------------|------------|
|    |   |  | партида на възл.             | брой ОП | брой сключени договори | обща стойност на сключените договори |             | партида на възл. | брой ОП | брой сключени договори | обща стойност на сключените договори |            |
|    |   |  |                              |         |                        | валута                               | стойност    |                  |         |                        | валута                               | стойност   |
| 42 | Производство, пренос и разпределение на природен газ и топлинна енергия | „Свилеград газ“ АД                                   | 1951                         | -       | -                      | BGN                                  | -           | 1951             | 2       | 2                      | BGN                                  | 2 945 538  |
| 43 |   | „Електроразпределение-Столично“ АД                   | 542                          | -       | -                      | BGN                                  | -           | 542              | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 44 |   | СИГАЗ, Силистра                                      | 1576                         | 1       | 1                      | BGN                                  | 42 790      | 1576             | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 45 |   | ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД                             | 246                          | -       | -                      | BGN                                  | -           | 246              | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 46 |   | „Топлофикация – Варна“ ЕАД                           | 421                          | -       | -                      | BGN                                  | -           | 421              | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 47 |   | „Топлофикация – Перник“ ЕАД                          | 305                          | 15      | 11                     | BGN                                  | 1 540 086   | 305              | 6       | 9                      | BGN                                  | 1 046 131  |
| 48 |   | „Топлофикация – Русе“ ЕАД                            | 678                          | 30      | 22                     | BGN                                  | 2 461 579   | 678              | 22      | 18                     | BGN                                  | 2 417 738  |
| 49 |   | „Топлофикация – Сливен“ ЕАД                          | 198                          | 7       | 6                      | BGN                                  | 2 744 389   | 198              | 3       | 3                      | BGN                                  | 1 724 729  |
| 50 |   | „Топлофикация – София“ АД                            | 277                          | 75      | 93                     | BGN                                  | 14 521 159  | 277              | 55      | 84                     | BGN                                  | 6 610 199  |
| 51 |   | „Топлофикация – Шумен“ ЕАД                           | 1184                         | -       | -                      | BGN                                  | -           | 1184             | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 52 |   | Проучване и добив на въглища или други твърди горива | „Каусто-Голд“ АД – Кюстендил | 552     | 4                      | 3                                    | BGN         | 2 480 259        | 552     | -                      | -                                    | BGN        |
| 53 | Мина „Здравец“ ЕАД (в ликвидация) Димитровград                          |  | 592                          | 3       | 2                      | BGN                                  | 259 620     | 592              | 2       | 2                      | BGN                                  | 261 200    |
| 54 | Мина „Пирин“ ЕАД – Симитли  |  | 323                          | -       | -                      | BGN                                  | -           | 323              | -       | -                      | BGN                                  | -          |
| 55 | Мини „Марица-изток“ ЕАД – Раднево                                       |  | 265                          | 182     | 198                    | BGN                                  | 197 326 213 | 265              | 85      | 132                    | BGN                                  | 65 511 032 |
| 56 | Търсене, проучване или добив на природен газ или нефт                   |  | ЕАД – Раднево                | 265     | 1                      | 9                                    | BGN         | 3 161 871        | 265     | -                      | 1                                    | BGN        |
| 57 | „Проучване и добив на нефт и газ“ АД – София                            | 1123   | 1                            | -       | BGN                    | -                                    | 1123        | 2                | -       | BGN                    | -                                    |            |
| 58 | „Русгеоком БГ“ АД   | 1754   | 1                            | 1       | EUR                    | 915 000                              | 1754        | 2                | 1       | EUR                    | 18 590                               |            |

**Забележки:**

1. В стойностите за „брой сключени договори“ и „обща стойност на сключените договори“ са включени и конкурсите за проект.
2. Справката е направена въз основа на данните, налични в АОП към 11.01.2010 г.
3. Някои възложители се повтарят в различни сектори на енергетиката поради факта, че в съответния документ (обявление или информация за сключен договор) възложителят е посочил повече от една основна дейност.
4. В колоната „Брой ОП“ са включени обществените поръчки, открити през съответната година.
5. В колоните за брой и обща стойност на договорите са обхванати договорите, сключени през съответната година.

Източник: АОП.



## **ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ИНИЦИАТИВА ЗА ПРОЗРАЧНОСТ В ДОБИВНАТА ИНДУСТРИЯ**

Инициативата за прозрачност в добивната индустрия (ЕІПІ, ИПДИ) е сравнително млада инициатива, обявена за първи път по време на Световната среща за устойчиво развитие в Йоханесбург, Южна Африка, през септември 2002 г. Нейните принципи за увеличаване на прозрачността при плащания от компании в добивната индустрия и постъпленията от такси и приходи към правителствата в страни, богати на ресурси, са приети през 2003 г. Идеи за разширяване на инициативата от добивната индустрия към транспортиране и транзит на изкопаеми горива и въглища е нова възможна насока в ИПДИ, като съществува вероятност Украйна и България като две основни тразитни страни да бъдат пионери в тази посока. Важна роля има и Световната банка, която, приемайки официално инициативата през 2003 г., е една от главните международни организации, открито лобиращи за структуриране на прозрачността на приходите.

За да изпълнят световния минимален стандарт на ИПДИ и да се присъединят към инициативата, страните кандидатки трябва да отговарят на набор от критерии и показатели, който ИПДИ ползва. Основни индикатори в процеса на подготовка, а и при изпълнението на ИПДИ са:

- публично изявено желание на правителството за участие в ИПДИ (официална декларация);
- желание на правителството да сътрудничи по въпросите на ИПДИ с бизнеса и НПО;
- гарантирано активно участие на бизнеса и НПО в процеса;
- сформирание на координационна група на заинтересованите страни – правителство, бизнес, НПО;
- изготвяне и публикуване на план за действие по подготовка за кандидатстване и изпълнение на ИПДИ (вкл. бюджет, стратегия за контрол на риска и др.);
- изготвена методология за мониторинг и отчетност на приходи от добивната/транзитната индустрия;
- съгласие по отношение на избора на арбитражна организация в процеса на изпълнение на ИПДИ;
- гарантирана от правителството отчетност на всички релевантни добивни компании без изключение;

- осигуряване на данни от компании с доказана истинност чрез техния независим външен одит;
- гарантиран достъп на арбитражната организация до данните на всички участници от добивната индустрия на съответната страна и до отчетите и докладите за държавните приходи от съответния сектор;
- доказано съответствие между данните, изнесени от компании, и държавните агенции;
- широка публичност на отчетите и верифициране от страна на независимата организация.

## CSD АНАЛИЗИ/REPORTS

1. България и структурните фондове на Европейския съюз, С., 1999.  
ISBN 954-477-050-X
2. Структурните фондове на Европейския съюз: кратко ръководство, С., 1999.  
ISBN 954-477-036-4
3. Социални проблеми на присъединяването на България към Европейския съюз, С., 1999.  
ISBN 954-477-052-6
4. Подготовка за преговори за членство на България в Европейския съюз, С., 1999.  
ISBN 954-477-056-9
5. Присъединяването на България към Европейския съюз: ролята на политическите партии, С., 1999.  
ISBN 954-477-054-2
6. Българският капиталов пазар в контекста на присъединяването към Европейския съюз, С., 1999.  
ISBN 954-477-058-5
7. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция, С., 2000.  
ISBN 954-477-077-1
8. Корпоративно управление и контрол в България, С., 2000.  
ISBN 954-477-083-6
9. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция. Второ преработено и допълнено издание, С., 2000.  
ISBN 954-477-086-0
10. Контрабандните канали в Югоизточна Европа, С., 2002.  
ISBN 954-477-098-4
11. Корупция, контрабанда и институционална реформа, С., 2002.  
ISBN 954-477-100-X
12. Пазарът на наркотици в България, С., 2003.  
ISBN 954-477-111-5
13. Партньори в престъпността: Рисковете от симбиозата между сектора за сигурност и организираната престъпност в Югоизточна Европа, С., 2004.  
ISBN 954-477-114-X
14. Българският износ на оръжие: оценка на контролния механизъм върху експорта на малки оръжия и леко въоръжение, С., 2004.  
ISBN 954-477-116-6
15. Транспорт, контрабанда и организирана престъпност, С., 2004.  
ISBN 954-477-118-2
16. Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателства пред данъчната политика и администрация, С., 2005.  
ISBN 954-477-131-X
17. Полицейски проверки и използване на етнически профили в България, С., 2006.  
ISBN 10 954-477-141-7 ISBN 13 978-954-477-141-6
18. Корупцията при обществените поръчки. Рискове и противодействие, С., 2007.  
ISBN 987-954-477-148-5
19. Корупцията в здравеопазването в България, С., 2007.  
ISBN 978-954-477-153-9
20. Организираната престъпност в България: пазари и тенденции, С., 2007.  
ISBN 978-954-477-151- 5
21. Гражданското общество в България: тенденции и рискове, С., 2010.  
ISBN 978-954-477-165-2
- 22. Енергетика и добро управление: тенденции и политики, С., 2011.  
ISBN 978-954-477-166-9**

