



Фондация RiskМонитор

**2017**

**ПРЕВЗЕМАНЕ НА ДЪРЖАВАТА  
ЧРЕЗ ГОЛЕМИ ЕНЕРГИЙНИ  
ИНФРАСТРУКТУРНИ ПРОЕКТИ**

**ПРЕВЗЕМАНЕ НА  
ДЪРЖАВАТА ЧРЕЗ  
ГОЛЕМИ ЕНЕРГИЙНИ  
ИНФРАСТРУКТУРНИ  
ПРОЕКТИ**

**Случаят „Южен поток“**

 **RiskMonitor**

**Политически препоръки**

2017

АТАНАС ГЕОРГИЕВ

СТЕФАН ПОПОВ

ЮЛИАН ПОПОВ

Този публикация се осъществява с финансовата подкрепа на



И е част от проекта EnCapture: Противоедействие на процеси на пленяване на държавата в енергийния сектор. Съдържанието на публикацията е представя единствено вижданията на авторите и по никакъв начин не може да се приема като отражение на позициите на донорите.

## **ПРЕВЗЕМАНЕ НА ДЪРЖАВАТА ЧРЕЗ ГОЛЕМИ ЕНЕРГИЙНИ ИНФРАСТРУКТУРНИ ПРОЕКТИ**

### **Случаят „Южен поток“ Политически препоръки**

Атанас Георгиев

Стефан Попов

Юлиан Попов



Фондация РискМонитор  
София 1000, бул. Цар Освободител 29  
е-mail: [riskmonitorinfo@gmail.com](mailto:riskmonitorinfo@gmail.com)  
[www.riskmonitor.bg](http://www.riskmonitor.bg)

# СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	4
ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	6
ПРЕВЗЕТАТА ДЪРЖАВА	8
ЕНЕРГИЙНИЯТ СЕКТОР, ЮЖЕН ПОТОК И ПРЕВЗЕМАНЕТО НА ДЪРЖАВАТА. КАЗУСЪТ БЪЛГАРИЯ	16
СПЕЦИФИЧНИ РИСКОВЕ, СВЪРЗАНИ С ГОЛЕМИ ЕНЕРГИЙНИ ПРОЕКТИ В ПРЕВЗЕТАТА ДЪРЖАВА	19
ГОЛЕМИТЕ ЕНЕРГИЙНИ ПРОЕКТИ И ЕВРОПЕЙСКИТЕ РЕГУЛАЦИИ. КАЗУСЪТ С ДВУСТРАННОТО СПОРАЗУМЕНИЕ МЕЖДУ БЪЛГАРИЯ И РУСИЯ ЗА ЮЖЕН ПОТОК	24
ЮЖЕН ПОТОК – КАТАЛОГ НА ПРОВАЛИ	27
ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ	31
ПРЕПОРЪКИ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА НОВИ ПРАКТИКИ	35
ПРЕДОТВРЯВАНЕ ПРЕВЗЕМАНЕТО НА ДЪРЖАВАТА В ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР	37
ПРИЛОЖЕНИЕ I	41
СПЕЦИФИЧНИ ПРОБЛЕМИ НА ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР В БЪЛГАРИЯ	41
ТЕНДЕНЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ЕНЕРГИЕН ПАЗАР	43
ГЛОБАЛНИ ТЕНДЕНЦИИ В ЕНЕРГЕТИКАТА И БЪДЕЩЕТО НА БЪЛГАРСКАТА ЕНЕРГИЙНА ПОЛИТИКА	47

## РЕЗЮМЕ

Този доклад е резултат от двугодишен изследователски проект, който проучва превземането на държавата чрез големи инфраструктурни проекти, с определен фокус върху случая с проекта за газопровод Южен поток. Докладът извежда политически препоръки, които ще помогнат да се предотврати и да се противодейства на превземането на държавата посредством енергийния сектор. Той посочва специфични проблеми или слабости в енергийната система, които улесняват системната корупция в сектора и изземването на ключови функции на държавното управление.

Българският енергиен сектор все още е силно централизиран и значителна част от енергийните активи все още са собственост на държавата. Липсата на ясна политика за сектора доведе до големи публични разходи за мащабни проекти със съмнителна икономическа или обществена стойност. Това лишава сектора от възможността да реагира адекватно на глобални, европейски и регионални тенденции в енергетиката. Стратегическата неопределеност е важна предпоставка за процесите на корупция и превземане, чиято цел е защитата на частни интереси и облагодетелстването на политически кръгове, близки до тях, вместо провеждането на обществено отговорни политики.

Политическите препоръки в доклада се отнасят главно до българския сектор, особено през призмата на превземането на държавата чрез Южен поток, но са релевантни и за други държави. Освен, че са благоприятна среда за превземане на държавата и корупция, централизацията и държавният монопол

са противоположното на случващото се в сектора в световен мащаб. Българският енергиен сектор е структуриран и управляван по един остарял и неадекватен начин, което ще доведе единствено до неговото отслабване в бъдеще.

Докладът се опитва да разгледа този сектор без преобладаващите митове, които политиците използват, за да оправдаят мащабните проекти, централизацията и монополите в сектора не само от локална гледна точка. Вместо това, той взе под внимание редица локални, регионални, европейски и световни тенденции и се опита да разработи визия за българския енергиен сектор като част от тенденциите и промените, които го съставляват.

Докладът обрисова тази сложна картина, за да накара политиците и всички заинтересовани страни да видят различните аспекти на текущите политически подходи, довели най-малкото до неефективност на сектора. Това включва начини за противодействие на превземането на държавата в контекста на централизирания сектор, но в същото време предоставя и визия за този сектор, който се освобождава от тежестите чрез децентрализация, либерализация на пазара, алтернативни енергийни източници и по-голяма гъвкавост.

Основната теза на изследването и резултатите от него е, че гъвкавостта на търсенето и предлагането е единственият начин за постигане на енергийна сигурност и ефективност.

## ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

- За да се предотврати превземане на държавата, необходимо е да има максимална отчетност и видимост в процеса на изготвяне и осъществяване на големи енергийни инвестиционни проекти;
- Когато се обмислят нови енергийни начинания, те трябва да бъдат проверени с оглед тяхното съответствие с обществения интерес;
- Независими енергийни експерти – както местни, така и международни, трябва да бъдат ангажирани с анализа на големи енергийни проекти;
- Енергийните проекти трябва да бъдат разглеждани в по-общ контекст, където техните финансови и други икономически параметри са зависими от променливи (като например климата, енергийни политики и т.н.), което може да доведе до промяна на първоначалните намерения и оценки;
- За големи енергийни проекти са нужни големи инвестиции, а самите те се реализират твърде бавно. Това означава, че един проект би завършил в момент, за който не може да се предвиди дали пазарът би имал нужда от вида и обема енергия, които проектът цели;
- Очевидната алтернатива на строежа на нова инфраструктура е да се подобри съществуващата – това е по-евтино, по-ефикасно и за предпочитане в дългосрочен план, но е политически непривлекателно;
- Фактът, че има малък или никакъв обществен натиск върху правителствата за това, че харчи пари за енергийни проекти, които никога няма да бъдат

завършени, само по себе си е проблем и индикатор за това доколко е „завършено“ превземането на държавата;

- Дългосрочното стратегическо планиране, както на национално, така и на регионално ниво от компаниите и правителствата, ще бъде защита срещу неоправдано мащабните проекти и пилеенето на обществен ресурс;
- За да се гарантира, че всеки мащабен енергиен проект е в пълно съответствие със законодателството на Европейския съюз, всеки такъв проект трябва да бъде правилно консултиран, от началния етап, преди започването на обвързващи преговори, със съответните висши чиновници в Европейската комисия;
- Процедурата „Обществено разследване“ с участието на обществено заинтересовани страни е възможен вариант, който ще позволи да се направи оценка на събития или действия, извършени от правителствен орган. Това е процедура, която все още не действа в България, но е се среща често в страни, където действа обичайното право;
- След като пазарната либерализация направи още една крачка напред като „либерализира“ енергийните инвестиции (давайки възможност на местните общности да произвеждат своя собствена енергия), държавният монопол върху енергийния сектор най-после ще приключи и възможностите за превземането на държавата в енергийния сектор ще намалеят.

## ПРЕВЗЕТАТА ДЪРЖАВА

Превземането на държавата е крайна форма на корупция. Обикновено това се свързва с превземането на държавата от група (напр. олигарси), но може да се свърже също така и с понятието за напълно провалена държава. Най-общо казано, превзетата държава е такава, в която основните функции са изкривени, особено тези, свързани със защитата на обществения интерес. По такъв начин превзетата държава не е рухнала сама по себе си, но и не изпълнява функциите, които определят съществуването ѝ. По-скоро този термин се употребява за определяне на държава, в която корупцията е радикализирана.

В Централна и Източна Европа енергийният сектор все още е тежко зависим (и в по-голямата част от случаите – притежаван) от държавата. Това означава, че големите енергийни инфраструктурни проекти стават евентуално жертва на превземането на държавата. Процесът може да включва много играчи – политиците обещават ниска цена на електроенергията и имат нужда от държавен монопол за тази цел; след това специална група изпълнители са назначени, за да осъществят енергийните проекти; търговете се печелят от предварително определени компании, близки до партиите, които са на власт; и последно, но не маловажно, тези големи проекти могат да бъдат свързани с голяма чужда държава – в случая с България, това обикновено е Русия.

\*\*\*

## Превземане на държавата

*Polisy* идеята за “пленената (превзетата, завзетата държава)” е фаза/степен в развитие на анти-корупционната *polisy* парадигма. Пленената държава е екстремна форма на корупция, която отива далеч отвъд обичайните форми, но дори отвъд разпространените неконвенционални форми като институционална или политическа корупция. Самото “пленяване” е радикализация на корупцията и може да доведе до различни форми.

Такава възможности, например, е диктаториалното ѝ овладяване от една група, какъвто случай имаме в Русия, Венецуела на Чавес, Саудитска Арабия, напоследък Турция. Втора възможност е държавата в съвременния смисъл да се децентрира и да стигне се до синдрома на провалена държава. Трета възможност е частично овладяване на институционални механизми, които имат стратегическо значение, например енергетиката, съобщенията, съдебната власт и др., както и едновременно овладяване на повече от един сектор. Вариантите са отворено множество.

Превзетата държава е една възможна форма сред пределните форми на вътрешна развала, *на руптура*<sup>1</sup>, пречупване и отклоняване на държавата от първичните ѝ дефинитивни цели. Такава граничност се визира с понятието поради това, че то проектира разграждане на държава и връщането в пред-държавно състояние, което класически, при Хобс, фигурира се определя с метафори за хаоса.

1 В съответствие с етимологията на думата корупция, свързана с руптура, гуртура, разкъсване, счупване, оттам и разграждане, разпадане и пр.

Доколкото гържавата продължава да функционира, под завладяна гържава се имат предвид степени на завладяване, а не отменянето ѝ. От една страна, тези степени са значителни, затова се използва и терминът. От друга, те са достатъчно поносими, ако целостта на гържавата все пак оживява. С израза обаче се има предвид оцеляваща гържава, а не провалена гържава.

Преди всичко, прави впечатление характерната двойственост, в която гържавата е налице, има я, но е със силно променен функционален профил, не функционира според представите за съвременна гържава, развити от Хобс до Вебер. Това двойно положение, в което структурно гържавата е, тъй да се каже, на мястото си, но функционално е променена, е характерният момент. При интерес към този феномен, именно двойствеността трябва да бъде по-нататък изследвана.

Ако гържавата е налице в една привидна структурна цялост, но подменена функционално, следните особености могат да бъдат наблюдавани и анализирани.

- В превзетата гържава ресурсите на самата гържава са организирани по начин, който ги отклонява от това да бъдат собствено гържавни ресурси. В този очевиден момент се фокусират обичайните определения за превзетата гържава. Версията, добила популярност, описва превзетата гържава като степен на радикализация на корупцията, но не като толкова като самостоятелен тип руптура вътре в корупционната парадигма.
- Обстоятелството, обаче, че частни интереси, вероятно организирани, влияят на гържавни политики с цел собствена печалба, е твърде абстрактна дефиниция, която се доближава до представата

за корупция въобще<sup>2</sup>. Този момент е налице, но не е достатъчен.

- Групи, които овладяват държавата имат повече стопански крайни цели, а не диктаториални. Те не искат властта за да преобразят държавата било в социалистическа, било в руско-венецуелски тип авторитарна структура. Целите са ограничени до бизнес, предприемачество, печалба. Възможно е не само да не целят, но и да нямат капацитет за такава амбициозна задача.
- От друга страна, не е изключено в политическата сфера да се формира множество от такива групи и те да постигнат равновесие помежду си, един картелно споразумение и поделяне на монополизираните незаконни пазари. Могат да се лансират и други хипотези.
- Колонизаторите на държавата виждат в нея поле за тип криминално предприемачество. Тези възприятия и действията, които следват пораждаят съответен тип организация на престъпността. Държава се разкрива като възможност за предприемачество, което може да ползва собствените ѝ ресурси.
- Механизмите и изобщо ресурсите на държавата не са обект на обикновено разграбване. Напротив, те се ценят, защото очертават инвестиционно поле, а то е необходимо на криминалния предприемач.

---

2 Виж например Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D., Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. Policy Research Working Paper 2444. World Bank Institute, 2000. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17638/seize.pdf>.

- Неясни или безсмислени стават граници между политика, институции и стопанска дейност. Овладяването на държавата произвежда ефект на изненадваща политизация. Когато се говори за политизиране, обикновено се има предвид изкуствена драматизация по някакъв проблем, която не съответства на характера и мащабите на проблема, но се прави с цел постигане на някакво политическо предимство.
- Пътят към завладяване на държавата минава през политическото представителство и този път може да бъде напълно легален, дори легитимен. Веднъж формирана в представителство, дадена група започва да действа като предприемаческо съдружие. Координатната система, в която то разгъва дейността си включва политика, институции, пазари.
- При овладяване на държавата имаме системно, устойчиво, а не спорадично политическо проникване и завладяване на съществени институции и мрежи от институции. Овладяването е в степен, при която става възможно да се набави имунитет срещу наказателно преследване. Така завладяването на държавата се рогее с организираната претъпност по това, че определен тип транзакции са подсигурени, имат протекция срещу държавна интервенция.
- В контекста на разделението на властите характерният процес на превзетата държава предполага възможност да се направят стъпки от изпълнителната власт, те да бъдат, ако е нужно, подкрепени от независими агенции и регулатори, да бъдат подсигурени от законодателни промени,

но в крайна сметка да имат и имунитет срещу наказателно преследване

- Този необходим обхват прави госта трудно обхващането на феномена на превзетата държава в понятия като организирана престъпност или корупция. Корупцията е твърде абстрактна и неопределена концептуална форма. Организираната престъпност също, поради което тя трябва да се конкретизира в термина “организирана престъпна група”.

Освен концептуално разчленяване, дори в известен смисъл дисперсия и регионално профилиране, корупционната проблематика има различия в портретите си в зависимост от сектора, в който се наблюдава. При секторното профилиране многообразието е значително.

В групата на секторното профилиране несъмнено енергетиката е сред водещите стратегически сектори. Енергетиката, разбираемо, е близо до държавата по принцип и в частност в страните на Източна Европа. По отношение на енергетиката овладяване на държавата е голям затворен и доста усложнен цикъл. Най-същественото е, че този цикъл обхваща значително множество позиции, играчи, структури. Основният момент, който е регистриран в предишни изследвания на РискМонитор се състои в това, че държавата се съпротивлява на освобождаване на структури в енергетиката от държавна собственост и монопол или опека във никакъв смисъл. Характерно цикълът се осъществява по следния начин.

- Бъдещото политическо представителство лансира в предизборна кампания популистки идеи за

ниски цени на енергията на базата на държавен монопол в нея.

- Ако кампанията е добре проведена, въпросът става съществен, приоритетен публично. Поелите ангажимент политически групи не са избрани само в резултат на такива обещания, но това помага.
- Самото актуално представителство формира мнозинство, което се организира около убеждението, че енергетиката остава държавен монопол. Ако не става дума за енергетика в цялост, има се предвид конкретен дял в сектора.
- Разгъва се дейност по инициране на нови проекти, в общия случай малко на брой, но значителни по мащаб. Това може да бъде газопровод или ядрена електроцентрала.
- Под натиск, или в сътрудничество с кръгове е парламентарното представителство, ключови постове в изпълнителната власт, имащи отношения към сектора, се заемат от “екстензии” на първоначалната група.
- Организиран се търгове за строителство, които са контролирани скрито. Те могат да бъдат изпълнени по напълно недосегаем за наказателно преследване начин.
- В много случаи, както показва изследване на Риск-Монитор за проекта Белене, изградена структура се нуждае от гигантски за размерите на страната програми по поддръжка, които се възлагат с контролирани търгове.
- Обичайно е в страна като България такива проекти да се обвързват с външна сила и инвеститор,

който съдейства на процес. В случая с енергетиката това обикновено е Русия.

Това изброяване може да продължи като навлезе в детайли на процеса. В него обаче най-съществените моменти са (а) задържането на държавна собственост върху стратегически сектор, (б) политическото му управление отвъд разделението на властите, (в) зазидане на сектора в такава форма на развитие, която прави слабо вероятно той да се отскубне от овладяването си.

## **ЕНЕРГИЙНИЯТ СЕКТОР, ЮЖЕН ПОТОК И ПРЕВЗЕМАНЕТО НА ДЪРЖАВАТА. КАЗУСЪТ БЪЛГАРИЯ**

**Решенията за големи енергийни проекти (1) не почиват върху прозрачни политически или икономически обосновки и (2) са създадени да облагодетелстват представителите на превзематата държава.**

Дори когато се знае от всички участници, че даден проект никога няма да бъде реализиран, тези проекти продължават оперират като „неприключили“ и осигуряват доходи за участниците. Години след като Владимир Путин провъзгласи Южен поток за мъртъв, компанията отговаряща за българската част на Южен поток продължава да действа и харчи милиони годишно. Смята се, че досега за Южен поток са похарчени около 2,8 милиарда евро. Повечето от тези разходи са резултат от завишени търгове, дадени на фирми, поддържащи тесни връзки с правителството и/или български олигарси.

**Българският участък на Южен поток е един от най-скъпите. Официалната цена за българския участък нарасна от около 1.8 милиарда до 4.1 милиарда евро към момента, когато проектът бе обявен за „мъртъв“.**

Българският сухопътен участък на газопровода представлява почти половината от целия сухопътен газопровод на Южен поток. Цената на българската част от Южен поток се увеличава през целия период

на проекта, преди да се обяви неговото прекратяване. Първоначалните преговори са за 1.8 милиарда евро. Към края на 2014 стойността на проекта достига 4.1 милиарда евро. За сравнение, сръбският участък се оценява на 2 милиарда евро. Около 60% от разходите по проекта ще бъдат за тръби, 15% са определени за управление на проекта и консултантски услуги. Според официалната версия на експерти, поради специфичния характер на проекта, не повече от 10% от общата стойност биха облагодетелствали българските фирми като изпълнители на строителни и други дейности

### **Според официалната документация, финансовите ползи за България са близки до нула.**

Дори според проектодоговора за дългосрочен пренос на газ и финансовия модел на проекта, печалбите за България са почти нулеви. Предполагаемата печалба след 25-та година на експлоатация е нула, докато транзитната тарифа за първите 15 години, през които България трябва да върне заема на Газпром, е минимална. Това директно би довело до удължаване срока на заема поради невъзможност той да бъде изплатен.

### **Кой носи отговорност за Южен поток – България.**

Като проект, Южен поток няма финансова структура. В него не са заложили прогнози за печалба. Доколкото има такива за България, те покриват само времевата рамка за връщане на заема от Газпром за неговото построяване, което е само част от споразумението. Проект от такъв мащаб (какъвто е случаят с ядрената електроцентрала в Белене) няма проектна структура за управление, която при всеки друг проект би

била отговорна за неправилно изпълнение, необосновани харчове и т.н. От тази гледна точка, такива проекти изобщо не са проекти, а само правителствени (политически) начинания от огромен мащаб, носещи колосални бюджетни разходи. Изпълнителите на Южен поток в България са отговорни пред Газпром, но те не носят отговорност за изразходването на публични средства. Когато един проект се обяви за проект от „стратегически национален интерес“, често се постига това да се избегне всякаква форма на отчетност пред обществото.

**В политическия дискурс се настоява, че това са стратегически важни проекти, за да се осигури обществена подкрепа за тях.**

Изказванията не се основават на факти, госта неопределени са и са изпълнени с обещания за светло бъдеще. Те директно се заиграват с националната гордост и мечти (България да стане енергиен център на Балканите). В даден момент безполезността или вредата от проекта в дългосрочен план става неизмерима. Колкото по-нереалистичен и утопичен става той, толкова по-голям потенциал за спечелване на обществена подкрепа има, единствено със средствата на реториката и популистки пихвати. Въпросът защо няма аргументи в подкрепа на противоположното ни отвежда обратно към добре функциониращата завзета държава. Превземането на медиите също е съществен аспект на превземането на държавата, тъй като благодарение на това биват лесно блокирани алтернативни дискурси от публичния дебат.

## **СПЕЦИФИЧНИ РИСКОВЕ, СВЪРЗАНИ С ГОЛЕМИ ЕНЕРГИЙНИ ПРОЕКТИ В ПРЕВЗЕТАТА ДЪРЖАВА**

**Големите енергийни проекти обикновено стартират не само без оглед на собствените им енергийни и икономически параметри, но също и без да се държи сметка за търсенето на енергия и ефективността на сектора като цяло.**

Изграждането на нови енергийни съоръжения е огромно начинание. Двата водещи примера в България, Южен поток и АЕЦ „Белене“ ясно показват, че мотивацията за настоящето им съществуване е чисто политическа. Въпреки това обаче, има два отделни набора от оценки, които не само не са били направени, но са били изключени изобщо от дебата. Единият е оценка, която би дала картина на това какво количество енергия и за каква цел ще бъде произведена и защо. Това е разбираемо, тъй като бидейки чисто политическо начинание, особено в превзетата държава и без икономическа обосновка, е нужно да не се засягат тези проблеми, за да се осигури безпроблемното съществуване на тези проекти. Другият аспект се занимава с енергийния сектор като цяло и неговото отсъствие причинява щети, независимо от големите енергийни проекти: това е оценка на търсенето и предлагането на енергия в контекста на водещите тенденции в енергийния сектор – в локален и глобален мащаб – на първо място и главно – енергийна ефективност, която да разкъса смятаната доскоро за неоспорима позитивна корелация между икономически растеж и растеж на търсенето на енергия.

В политическата обосновка на големите енергийни проекти винаги се включва поне следните аргументи, които са взаимно свързани и взаимно зависими,

#### **А) Свърх опростена и остаряла дефиниция за енергийна сигурност.**

През последните години големите инфраструктурни проекти бяха оправдавани чрез „сигурността на доставките“. Въпреки това обаче, текущите в момента аргументи за сигурност в България почиват върху остаряло понятие, което не включва по-последователен подход към тази тема. Енергийната сигурност трябва да бъде разглеждана в редица аспекти: сигурни доставки посредством по-голяма диверсификация, сигурност на търсенето, кибер сигурност, сигурност на държавните решения и защита срещу превземане на държавата. Трябва да се има предвид също, че енергийна сигурност не означава енергийна независимост, тъй като никоя страна не може да бъде напълно енергийно независима в една взаимно свързана и взаимозависима глобална икономика. Парадигмата за енергийна сигурност трябва да включва също така и аргументи за енергийната взаимна свързаност.

#### **Б) Прогнози за енергийно търсене, които са по същество недостоверни.**

Енергийната сигурност често пъти се разглежда единствено като гаранция за доставките за дадено прогнозирано търсене. Има редица основания защо този подход е остарял. На първо място, прогнозиите за бъдещото енергийно търсене са ненадеждни и в повечето случаи – погрешни. Те изхождат от предпоставката че централизираните доставки

сепогразбират, а всъщност децентрализацията е стабилна тенденция, дори в страни като България, в която енергийният сектор е изключително консервативен в това отношение и преобладаващо гържавна собственост. Друг критичен фактор е, тези прогнози не отчитат общата тенденция за увеличаване на енергийната ефективност. Пренебрегването на такива изключително важни фактори води до също толкова големи изкривявания в прогнозите. Например, прогнозите на ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНА СИГУРНОСТ (?) за търсенето на газ (за 2020?) е за 600 милиарда куб.м. В резултат на това в Европа има свръх предлагане на газ, което е пряко следствие от политики, разработени въз основа на невярни прогнози.

Хората гобиват все повече възможности да произвеждат енергия, вместо да я изкупуват от „нормалната“ мрежа. Енергийната ефективност бързо нараства сред потребителите.

Големите енергийни проекти разчитат на публични средства. Рискът от такива проекти не само е изключително висок, но също така е до голяма степен непредсказуем и с неизмерими последици. И докато отговорните правителства биха помислили два пъти, преди да поемат такъв риск, превзетата гържава няма да го направи.

Причините, поради които рискът е неизмерим са основателни: необходимите инвестиции са изключително големи, докато самите проекти се изпълняват продължително време, което означава, че по времето, когато влязат в експлоатация, никой няма да може да прогнозира какъв ще бъде пазарът. Поради тази причина, частните актьори, било то банки или големи енергийни компании не могат и

няма да започнат такива проекти, освен ако – най-малкото – не получат държавна гаранция за риска. Най-важната цел за частния играч е да не загуби пари; не такъв е случаят с държавата, особено с превзетата държава. Най-известните примери за големи енергийни начинания в България са АЕЦ „Белене“ и Южен поток. Те са чисто политически, нямат икономическа или енергийна обосновка. Естествено, всички разходи по проекта и риска се поемат от публичните средства. Предпоставката това не само да се случи, но и да продължава години наред - десетилетие за Южен поток и повече от три десетилетия за АЕЦ „Белене“ - е именно превзетата държава.

Възможността, която се дава на правителства, особено превзети такива, за теглене на потенциално неограничени кредити, е нещо, което мотивира властта да разработва невероятни проекти. Това са проекти, които са от полза само в краткосрочен план и само за някои: онези, които са на власт и приближените до властта.

Друг благоприятен фактор, който мотивира правителствата да започват високо рискови проекти с малка или никаква икономическа обосновка, които в същото време са потенциално политически печеливши в краткосрочен план, е невероятната свобода, която имат да теглят заеми. Наличието на пари тук и сега е безпогрешен популистки инструмент, който помага да се отклони общественото внимание от проблеми, които са важни, но неудобни за правителството, към нещо ново, което е създадено с единствената цел да размие дневния ред на обществото. Изплащането на заема ще бъде проблем за следващото правителство, докато онава, която го взима може да извлече

политически дивидент от по-добрия бюджетен баланс и от насочване на общественото внимание в правилната посока.

### **Строителството е икономика само по себе си и самоцел.**

Процесът на изграждане на големи енергийни и инфраструктурни проекти в краткосрочен план повишава БВП. Така че дори когато за проектите се знае, че едва ли някога ще бъдат завършени, и че неизбежно водят до загуби в дългосрочен план, те са политически печеливши, защото водят до незабавен скок на БВП. Очевидната алтернативна на строежа на нова инфраструктура е се подобри съществуващата такава. Това е по-евтино, по-ефикасно и по-добро решение в дългосрочен план. Въпреки това обаче, такава стратегия не е привлекателна от политическа гледна точка, защото 1. не влияе директно на БВП; 2. не облагодетелства веднага участниците; 3. Не води до краткосрочни постъпления в бюджета. Това е още един случай на противоречие между политическия и обществения интерес по отношение на харченето на средства. В контекста на превзетата държава, политическите мотиви от този поряък се разрастват и задействат без алтернатива, особено предвид факта, че обществените ресурси директно обслужват частните интереси на превземачия държавата.

## **ГОЛЕМИТЕ ЕНЕРГИЙНИ ПРОЕКТИ И ЕВРОПЕЙСКИТЕ РЕГУЛАЦИИ. Казусът с двустранното споразумение между България и Русия за Южен поток**

### **Двустранното споразумение между България и Русия противоречи на европейското законодателство.**

Случаят със споразумението между Русия и България е в основата си случай, в който страна извън Европейския съюз (Русия) се опитва да заобиколи закона на ЕС като „влезе“ посредством страна членка на ЕС (България). Независимо дали това е опит, за който се е смятало, че ще бъде успешен, или просто обикновен експеримент, за да се провери докъде може да се стигне, самият казус разкрива слабости в законодателството на Европейския съюз. Комисията не може да реагира на такива опити преди официалното начало на проекта, което става дълго време след като проектното намерение стане факт и политическият дневен рег бива съобразен с очакването той да бъде реализиран, дори да е очевидно, че това няма да стане. В този отрязък от време, редица политики могат да бъдат предложени и осъществени. Нещо повече, големият енергиен проект съсредоточва политическите усилия върху него (газ, в случая с Южен поток или ядрена енергия в случая с АЕЦ „Белене“) и по такъв начин преговратява преследването на всякаква друга енергийна политика или алтернативно действие. Европейският съюз има нужда от допълнителни законодателни ин-

струменти, за да бъде в състояние да спира такива инициативи в зародиш, особено в случаи като Южен поток, който със сигурност нарушава законите на ЕС.

В процеса на преговори, довел до двустранното споразумение, българското законодателство е било променено, за да стане проектът възможен.

Този случай трябва да бъде изучаван сам по себе си като пример за напълно частни и не-национални интереси, управляващи обществения интерес чрез законодателство и съдебната система посредством *de jure* бизнес преговори между два частни субекта. След като преговорите бяха между две компании, Газпром и Булгаргаз, случаите, в които бяха променени закони като част от преговорите, в началото не попаднаха в обсега на Закона за достъп на информация. Въпреки това обаче, след подаване на жалба, съдията в крайна сметка постанови документите да бъдат предоставени. Благодарение на това отсъждане, изгадено от този съдия, тази информация бе разкрита. Това е случай, където без никакво съмнение става ясно, че предсказуемата и независима съдебна система е първото условие за противодействие срещу превземането на държавата и големите корупционни схеми.

Въпреки че споразумението противоречи на европейските регулации, в действителност то задяга политическия дневен ред за България за години напред

Към днешна дата инициативата Южен поток струва на данъкоплатците почти 3 милиарда евро. Правителството бе решено да подкрепя проекта и отказваше да приеме факта, че той не може да бъде реализиран, тъй като пряко противоречи на законите на ЕС. Накрая бе

решено проектът да се бави възможно най-много, тъй като директно облагодетелства компаниите, участващи в него. Това е класически случай на превземане на държавата. Не е бил направен опит да се спре паричния приток към компани за проект, който е бил прекратен преди години и без никаква индикация, че може да стартира отново. Фактът, че имаше твърде малък или никакъв обществен натиск върху правителството, загато харчи пари за нещо, което никога няма да се осъществи, сам по себе си е проблем и е индикатор за това доколко е „завършено“ превземането на държавата.

## **ЮЖЕН ПОТОК – КАТАЛОГ НА ПРОВАЛИ**

Проектът за газопровод Южен поток се провали. Като оставим настрана дебата за неговата икономическа и стратегическа обосновка, проектът демонстрира редица провали, които биха могли да бъдат избегнати при различен управленски контекст. По-долу са дадени някои ключови проблеми, възникнали по време на съществуването на този амбициозен план – от неговото зачеване до самия му край.

### **Проектът не бе разработен въз основа на ясна национална или бизнес стратегия.**

Нито България, нито останалите транзитни страни имаха ясна стратегия, обосноваваща Южен поток. Проектът бе лансиран с мотиви, които не бяха ясно изразени и с общата увереност, че ползите са очевидни.

### **Проектът не бе разработен въз основа на прозрачни икономически оценки.**

Въздействието на Южен поток върху околната страна бе детайлно оценено. Обаче икономическото му въздействие никога не бе съответно пресметнато и анализирано. Оценките на компаниите не бяха публично представени, въпреки че проектът бе от голям интерес за обществото, за енергийната сигурност, за общата сигурност и поглъщаше значителен публичен ресурс.

**Проектът не бе оценен по отношение на текущите и бъдещи тенденции на търсенето в транзитните страни и страните вносителни на енергия.**

Компаниите и правителствата не проведоха задълбочени проучвания за търсенето на газ и изобщо на енергия. Експертните оценки за логиката на търсенето на газ в проекта вероятно почиваха върху предвижданията на МЕА и ЕС за търсенето на газ от началото на 2000. Тези предвиждания бяха неведнъж поправяни и занижавани. Данните обаче не се отразиха върху политическия апетит към проекта.

**Въздействието на проекта върху конкурентната среда в енергийния пазар не бе взето под внимание.**

Страните от Централна и Източна Европа години наред страдаха от злоупотребата на Газпром с доминиращата си позиция на техните газови пазари. Въздействието от появата на нова газова инфраструктура върху конкуренцията на газовия пазар и диверсификацията на доставките, трябваше да бъдат анализирани и взети под внимание. Това никога не бе направено.

**Проектът не бе консултиран публично по подходящ начин.**

Проектът бе обект на редовно политическо говорене, но никога не бе обществено обсъден или консултиран. Малко бяха и независимите мнения, изразени по отношение на Южен поток, обикновено от отделни експерти. Повечето критични мнения, свързани с Южен поток се отнасяха до риска от повишаване на политическата зависимост от Русия. Този дебат бе легитимен и важен, но сведе опозицията на проекта

до дебата „за“ и „против“ Русия, без да навлезе в по-широкия контекст на обществения интерес и икономическата логика.

### **Проектът не бе надлежно консултиран с Европейската комисия.**

Двустранните споразумения между Русия и страните, участващи в Южен поток бяха договорени и подписани без консултации с Европейската комисия. В същото време, газопроводът прекосява редица страни на ЕС и проектът е обект на законите на ЕС. Тактиката проектът да се представи пред ЕС като свършен факт не проработи и доведе до сериозно политическо напрежение и финансови загуби.

### **Страните, участници в проекта, не си сътрудничеха.**

Южен поток бе много сложно и скъпо начинание, което изискваше тясно сътрудничество между всички включени компании и правителства. Страните по трасето на Южен поток нямаха добро сътрудничество помежду си и не преговаряха с Руската страна или с Европейската комисия като добре координирана група с ясно изразен общ интерес.

### **Обществените поръчки не бяха критично проверявани.**

Договорите не бяха спечелвани според прозрачни процедури и по правилата на ЕС. Неправомерното сключване на главния договор за българския участък от Южен поток със Стройтрансгаз фактически бе

основният формален повод Европейската комисия да отвори наказателна процедура срещу България.

### **Спекулативните транзакции излязоха извън контрол.**

Очакването че проект за милиарди ще бъде осъществен доведе до редица транзакции със завишени стойности (като покупката на парче земя близо до началото на газопровода на цена 100 евро кв.м.) преговори за големи сделки за спонсорство за спортни клубове и медийни инструменти. Тези осъществени или очаквани транзакции доведоха до голямо нарастване на разходите по проекта и го направиха още по-нереалистичен.

### **Политическата подкрепа за проекта бе осигурена посредством нечестен политически натиск.**

В недвусмислено противоречие с правилата за конкуренция, Газпром осигури политическа подкрепа за Южен поток от българското правителство в замяна на намаляването на цените на газа, внасян в България. Това се случи наред с всички останали неоправдани фактори, управляващи проекта.

## ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

### **Въвеждане на ясно стратегическо планиране.**

Дългосрочното стратегическо планиране на национално и регионално ниво, както от страна на компаниите, така и на правителствата, ще съдейства за защита срещу разработването на големи необосновани проекти и пилеенето на обществен ресурс. Особено важно е такива стратегически планове да бъдат достатъчно прозрачни и основани върху адекватни анализи относно дългосрочните нужди и интереси на обществото и бизнеса.

### **Големите енергийни инфраструктурни проекти трябва да се базират на прозрачни икономически оценки.**

Доброто разбиране на по-широкото икономическо въздействие на големите енергийни инфраструктурни проекти може да намали риска от превземане на държавата и изоставени активи. От изключителна важност е икономическите анализи за въздействие на големи проекти, финансирани с публични средства и със значително обществено въздействие да бъдат провеждани със същата страст и внимание към детайла, както оценките за въздействието върху околната среда. Оценките за икономическо въздействие трябва да бъдат независими, прозрачни и подложени на обществено и експертно обсъждане. Правителството или Европейската комисия трябва да заложат такива изследвания за бъдещи проекти.

**Нуждите на проекта трябва да бъдат оценени с оглед на текущите и очакваните тенденции на търсенето в транзитните страни и в страните вносител.**

Изпълнението на големи инфраструктурни енергийни проекти често пъти се оправдава с нуждата на правителствата да гарантират сигурността на доставките. Това оправдание често пъти се преувеличава. Търсенето на енергия се променя, както по отношение на обема, така и по отношение на микса. Независимата оценка на различни сценарии за бъдещо търсене на енергия и тяхното обществено обсъждане, ще подпомогне вземането на правилни решения. В случаите на сложни мултинационални и трансгранични проекти, необходимо е да се оценят опциите за енергийно търсене във всички страни, които може да бъдат засегнати от проекта или да повлияят върху проекта.

**Въздействието на големите енергийни инфраструктурни проекти върху конкурентноспособността на енергийния пазар трябва да бъдат оценени.**

Големите енергийни инфраструктурни проекти могат да окажат значително въздействие върху конкурентността на средата и могат да доведат до голяма зависимост на национално, регионално или европейско ниво от един единствен доставчик или транзитен път. Такава зависимост може да потисне конкуренцията и да увеличи риска за сигурността на доставките.

**Предложенията за проекти следва да бъдат общественно консултирани по подходящ начин.**

Трябва да бъде въведена процедура за общественно обсъждане на големи енергийни инфраструктурни проекти. Изключително важно е такава процедура да предоставя (а) ясно изразени становища на независими експерти, б) алтернативни възможности, в) достатъчно време за реагиране, г) висока степен на прозрачност на поканата, обща информация и развитие на процеса.

**Големите инфраструктурни проекти следва да бъдат предварително консултирани с Европейската комисия.**

За да се гарантира, че всеки голям енергиен инфраструктурен проект съответства напълно с европейското законодателство, всеки такъв проект трябва да бъде надлежно консултиран, от самото начало и до етапа на започването на обвързващи преговори, със съответните висши чиновници в Европейската комисия.

**Страните, участващи в големи енергийни инфраструктурни проекти трябва тясно да си сътрудничат.**

От изключителна важност е големите международни енергийни инфраструктурни проекти да бъдат обсъдени на съответното ниво от всички страни, участващи директно или засегнати от проекта.

### **Обществените поръчки трябва да бъдат обект на щателен контрол.**

Тъй като ключов компонент на голямата енергийна инфраструктура е самото строителство, а не действителното енергийно търсене, необходими са по-стриктни процедури и по-голяма прозрачност в процеса на възлагане на обществени поръчки. Включването на съседни заинтересовани страни може да се окаже стъпка в правилната посока. Европейската комисия също следва да участва в процедурите за обществените поръчки, дори когато няма трета страна.

## ПРЕПОРЪКИ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА НОВИ ПРАКТИКИ

### **Обществено разследване.**

Процедурата „Обществено разследване“ представлява официален преглед на събития или действия, възложени от правителствен орган. Такава в България няма, но съществува в много други страни с обичайно право като Великобритания, Ирландия, Австралия и Канада. Общественото разследване приема доказателства и провежда изслушвания на публичен форум. Заинтересуваните членове на обществото и организации не само могат да подават улики в писмена форма, но също и да изслушват устните показания на другите страни. Закljučенията от разследването са под формата на писмен доклад, който се предостава първо на правителството и малко след това се публикува и става обществено достояние. В доклада обикновено се правят препоръки за подобряване на качеството на правителството, или управлението на обществените организации в бъдеще. В случая с България, такъв вид разширено парламентарно проучване би могло да информира обществото, законодателите, експертите и политиците как да предотвратяват случаи от изключителна важност, на мащабни и значителни публични разходи.

### **Експерти, изпълняващи държавни функции „възвръщане на държавата“.**

Неотдавнашните събития, от пролетта на 2017 показват, че държавата сама по себе си не е единственият субект, който може да защити обществения интерес

В енергийни дела от особена значимост. През април и май 2017, група независими експерти поеха инициативата и изпратиха в генерална дирекция „Конкуренция“ на Европейската комисия „алтернативно становище“ във връзка с материалите, свързани с дело 39816 на Газпром „За газовите доставки в Централна и Източна Европа от името на българските заинтересовани страни. Държавните предприятия (Български енергиен холдинг и неговите дъщерни Булгаргаз и Булгартрансгаз) бяха изпратили свои становища, направени по егидата на Министерство на енергетиката, но много независими експерти сметнаха тяхната позиция за недостатъчна. Този пример показва, че в много случаи „държавата“ не е единственото действащо лице, което да се занимава с „държавни дела“. Регулациите за конкуренция в ЕС дават възможно независими мнения да бъдат отправени директно до съответните институции (в случая ГД „Конкуренция“). Тези процеси следва да бъдат насърчавани посредством неформални срещи между български и европейски експерти. „Възвръщането на държавата“ е възможно и позицията на независимите експерти може да наклони везните към по-голяма конкуренция в електрическия и газовия сектор, докато в същото време възпре неоправданите амбиции за нови мега проекти.

## **ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ ПРЕВЗЕМАНЕТО НА ДЪРЖАВАТА В ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР**

### **Отчетност и прозрачност.**

Първата стъпка към „възвръщането“ на гържавата в енергийния сектор се осъществява посредством увеличаване нивото на отчетност и прозрачност. Първата третина от този процес е създаването на повече форуми, където да се дискутират делата на гържавните енергийни компании. Такива могат да бъдат създадени в рамките на официални институции (Парламент, консултативни съвети към Министерство на енергетиката и т.н.) и неформални дискуссионни групи – тематични конференции или работни групи с участието както на гържавни, така и на частни заинтересовани страни. Втората третина е свързана с формалната отчетност и прозрачност посредством приватизация на миноритарните (и мажоритарни) дялове в гържавните енергийни компании. Вписването на активите на гържавните енергийни компании на фондовата борса ще гарантира по-високо ниво на отчетност и ще затрудни не-гържавни фактори да превземат тези компании.

### **Разбиване на гържавния монопол в енергийния сектор и овластяване на местните общности.**

Третият енергиен пакет, представен през 2009, преследва редица цели, обединени в една визия – увеличаване на прозрачността на пазарите за продажба на енергия в полза на потребителите. На 30 ноември

2016, Европейската комисия обяви своя „Пакет чиста енергия“, който отвежда либерализацията крачка напред, предоставяйки на потребителите политики, инструменти и пазарна среда, в която те да могат да произвеждат собствената си енергия и да се превърнат в „потребители“. Чрез „либерализирането“ на енергийните инвестиции и давайки възможност на местните общности (семејства и бизнеси) да произвеждат енергия, ерата на държавния монопол върху енергийния сектор най-после ще приключи.

### **Повишаване осведомеността за съвременните тенденции и реалности в енергийния сектор у широката публика и засилване на критичния граждански натиск срещу включването на държавата в подобни проекти**

В България обществото като цяло не е твърде заинтересовано да научи повече за това как функционира енергийният сектор. Това състояние се утежнява от преекспонирането на цената на електроенергията като единствената важна тема от страна на националните медии. Трудно е да се обърне тази тенденция, но някои стъпки, които биха могли да доведат постепенно до промяна, включват професионални форуми (с медийно отразяване), експертни статии и интервюта в националните медии, както и повече свързани с енергетиката теми в началното, средно и висше образование. Последно, но не и маловажно, на „не-превзетите“ държавни служители и политици трябва да се предоставят повече факти и обяснения за това как функционира енергийния сектор и по такъв начин да им се дадат повече аргументи в защита на национално отговорни политики.

## **Противодействие срещу превземането на експерти**

Използването на „експертни“ мнения в българския енергиен сектор бе компрометирано през последното десетилетие по начин, който обезценява стойността на всички експертни мнения. Превземането на държавата в енергийния сектор, съчетано с превземането на по-голяма част от медийните инструменти от същите властови центрове се допълва и от „превземане“ на експертни мнения, които се популяризират през същите тези медии. За да се сложи край на тази тенденция, в медиите трябва да има повече саморегулация относно това кой за какво е експерт и как той/тя е свързан с различни бизнес интереси. Нещо повече, преди да се даде гумата на някои от тези експерти, техните акредитиви и професионализъм трябва да бъдат внимателно проучени. Най-важното, експертните мнения на българските експерти трябва да бъдат сверявани с експертните мнения от чужбина (Европейска комисия, европейски енергийни НПО и т.н.), за да се противопоставят нереалистичните мнения и проектни идеи на действителната европейска енергийна политика.

## **Закljučения**

Проучването показва, че е налице очевидно превземане на държавата в енергийния сектор. Това се проявява под различни форми, но на-показателно е в проектите за АЕЦ Белене и за българския участък от Южен поток.

Въпреки това обаче, превземането на държавата не е необратимо и може да бъде преодоляно посредством по-голяма прозрачност в процеса на инвестиране и по-голяма отчетност на държавните компании и държавни институции. Това може да бъде осъществено чрез формални и неформални мерки. Формалните включват

действия на институциите (Националното одитно бюро, Парламента и т.н.), а в неформалните се включват форуми, в които проблемите на енергетиката и енергийните инвестиции се изучават и открито се обсъждат.

Друг инструмент за „възвръщане на гържавата“ е включването на повече независими експерти в анализи и акции за защита на обществения интерес. В този инструмент могат да участват местни и международни експерти, които могат да анализират и коментират текущи и бъдещи енергийни проекти, и да предоставят своята експертиза за предотвратяване на практики за превземане на гържавата. Трябва да се има предвид, че енергийните проекти – дори онези, които се смятат за „национални“, имат сериозни последици за енергийната сигурност на регионално ниво и в глобален план.

## ПРИЛОЖЕНИЕ I

### СПЕЦИФИЧНИ ПРОБЛЕМИ НА ЕНЕРГИЙНИЯ СЕКТОР В БЪЛГАРИЯ

#### **България е 100% зависима от един газов доставчик по един газопровод**

Данните от националния доставчик Булгаргаз показват, че България е консумирала 3.04 Бсм природен газ през 2016, като 99.83% от този газ е внос от Руската федерация. Останалата част от консумирания газ е произведен на местна почва – от малко находище по черноморското крайбрежие, което е пред изчерпване, оперирано от Британската компания Петроселтик. Понастоящем в България няма реален газов пазар. Страната купува всички газ, който ѝ е необходим от Газпром, получава го от един газопровод (през Украйна, Молдова и Румъния) и този газ се продава на вътрешния пазар на Булгаргаз ЕОД – филиал на държавния Български енергиен холдинг.

#### **Българският енергиен сектор е преобладаващо държавна собственост.**

По-голямата част от производството на българска енергия осъществява чрез Българския енергиен холдинг (БЕХ), който е изцяло собственост на българската държава. БЕХ притежава 100% от дяловете на следните компании: АЕЦ „Козлодуй“ (2000 МВч), лигнитната ТЕЦ Марица-Изток 2 (1600 МВч), мините Марица-Изток,, Националната електрическа компания (НЕК ЕАД; с хидрокапацитет от 2700МВч, включително всички ПА-

ВЕЦ, чиито общ капацитет е 940 МВч), както и преносната мрежа и ЕСО. НЕК също така има сключени два договора за изкупуване на 100% от електроенергията от две лигнитни ТЕЦ, собственост на американски компании: това са Контур Глобул Марица Изток 3 (908 МВч) и Ей И Ес Гълъбово (670 МВч). БЕХ е едноличен собственик на обществения доставчик на газ Булгаргаз ЕАД, както и на оператора на газовата преносна мрежа Булгартрансгаз ЕАД.

### **България е категорично против да затвори енергийни производства, които са остарели и силно замърсяват околната среда**

Най-голямата ТЕЦ, която използват лигнитни въглища в България (ТЕЦ Марица-Изток 2) е държавна собственост и използва ресурси, произведени в съседната държавна компания Мини Марица-Изток. И в двете компании работят много работници от регион, където има малко възможности за работа. Всяко намаляване на дейностите на тези компании може да има пагубни икономически и социални последици, а все още не е разработена политика за преодоляване на това предизвикателство през идните години. И други използващи въглища ТЕЦ-ове в региона и в страната също разчитат на регулирани квоти за своите доходи. Ако държавата възприема работата на хората във въглищните електроцентрали като предизвикателство, необходими са нови политики за създаване на алтернативна заетост в процеса на намаляване използването на въглища в енергийния сектор.

Изключителна липса на гъвкавост на сектора в резултат на цялостния политически подход

Преобладаващата политическа насоченост към големи проекти, централизация и стари технологии водят до изключителна закостенялост на сектора и като следствие изключва алтернативни енергийни решения. Това в последна сметка лишава сектора от всякаква възможност да реагира на промените в енергийните пазари и тенденции. Държавата все още контролира по-голямата част от енергийния сектор чрез Българския енергиен холдинг – 100% от мрежите за доставка на електричество и газ, 100% от атомната централа, повече от 90% от хидроцентралите и осъществява контрол върху производството на повечето лигнитни заводи (чрез 100% собственост и договори за покупка на мощности).

## **ТЕНДЕНЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ЕНЕРГИЕН ПАЗАР**

### **Търсене и предлагане на газ.**

Според публикувания през 2016 Референтен сценарий на ЕС до 2020 консумацията на газ ще се запази стабилна, на нива от около 430 вст. След 2020 ще има слабо намаляване на потреблението на газ (412 вст през 2030). Междувременно газът ще запази ролята си в енергийния микс до 2030, на малко по-високи нива отколкото през 2015, но дялът на други изкопаеми горива ще намалява. Вносът на газ се очаква леко да се увеличи в дългосрочен план и да достигне приблизително 370 вст нетен внос през 2050. След пика през 2005 се очаква потреблението на енергия да намалява до 2040, когато ще се стабилизира. Дяловете на природния газ и на атомната енергия се запазват сравнително стабилни в енергийния микс. Обемът на вноския газ се очаква да се увеличи в периода 2015-2040 и след това

да се стабилизира в дългосрочен план на ниво около 15% по-високо от равнището на нетния внос през 2010 (369 bcm през 2050).

### **Възобновяеми източници.**

Очаква се миксът за генериране на енергия в ЕС да се промени значително в полза на възобновяемите източници на енергия. Дялът на ВИЕ се очаква да нарасне от 21% през 2020 до 24% през 2030 и 31% през 2050. Докато дялът на твърдите горива в енергийния микс значително ще намалее, най-голямото увеличение се очаква при възобновяемата енергия. Според прогнозите на ЕС биомасата и биоотпадъците ще продължават да бъдат най-използваното гориво в микса на ЕС, но дялът на соларната и вятърната енергия също ще нарасне от около 17% през 2015 до 36% през 2050. Увеличеното използване на възобновяеми източници до 2020 се очаква в резултат на подмяната на природния газ и политиката за постигане на целите, заложили за 2020. В периода след 2020, увеличеното използване на възобновяеми източници е резултат от по-нататъшен отказ от използване на въглища и газ, дължащо се най-вече на очакваното повишаване на цените на CO<sub>2</sub>.

### **Атомна енергия.**

Производството на атомна енергия се очаква да се запази до 2050. Слабото намаляване на производството на атомна енергия ще бъде компенсирано отчасти от увеличеното производство от възобновяеми източници. Общият дял на атомната енергия в микса се очаква да намалее леко от - 27% през 2015 до 22% през 2030. Новите инвестиции в атомните централи до 2030 ще бъдат насочени към удължаване на живота им. В дълго-

срочен план нови атомни съоръжения могат да бъдат построени в страни като Великобритания, Финландия, Швеция, Франция, Полша и други страни членки от Централна Европа. Въпреки това обаче, цените за построяване на атомни съоръжения и тяхното модернизирание непрекъснато нарастват през последните години и ще продължават да растат до 2050.

### **Децентрализация.**

Данните от EURELECTRIC показват, че европейските потребители все повече избират диверсифицирания добив, благодарение на политическата подкрепа и регулаторната намеса в много страни. Асоциацията на енергийната индустрия цитира данни от МЕА, които показват, че една трета от фотоволтаиците в световен мащаб са инсталирани в частни домове през 2014. Потребителите на електрическа енергия днес могат да избират между направени специално по поръчка системи за доставка на енергия, които отговарят на техните индивидуални нужди, излизайки от мрежата и потенциално от електрическата система като цяло. В този процес, докато „потребителите“ консумират по-малко електричество, разходите, които те спестяват се прехвърлят върху другите потребители и по такъв начин създават „потребителско разделение“. Поemanето по пътя на децентрализацията в последна сметка ще означава по-малко енергия, произведена в големи заводи (използващи атомна енергия, въглища и газ) и повече от възобновяеми източници в близост до потребителските центрове и домовете. Това също така ще намали необходимостта от внос на изкопаеми горива в ЕС.

## **Енергийна политика на ЕС.**

В основата на текущата енергийна политика на ЕС стои Енергийният съюз. Това е европейски приоритетен проект, идентифициран от Комисията „Юнкер“ като един от десетте приоритета, в които тясно се преплитат пет измерения: енергийна сигурност, солидарност и доверие; напълно интегриран европейски енергиен пазар; енергийна ефективност, допринасяща за умерено търсене; отказ от използване на въглища в икономиката; и научни изследвания, иновации и конкурентноспособност. Според Втория доклад за състоянието на Енергийния съюз, постигнат е напредък по всичките тези направления. Енергийният съюз отива отвъд въпросите, свързани енергията и климата: той се занимава с ускоряването на модернизацията на цялата икономика на Европа, която да стане по-малко зависима от въглища и по-ефективна по отношение на енергията и ресурсите по един социално справедлив начин. Главната цел е европейските потребители, работници и бизнеси да се възползват от нея.

## **ГЛОБАЛНИ ТЕНДЕНЦИИ В ЕНЕРГЕТИКАТА И БЪДЕЩЕТО НА БЪЛГАРСКАТА ЕНЕРГИЙНА ПОЛИТИКА**

### **Децентрализация на производството на електрическа енергия.**

Производството и потреблението на енергия в България са силно централизирани. Дори възобновяемите източници (фотоволтаици) представляват все още самотни инсталации, повечето с капацитет над 1 MW на места, отдалечени от потребителските центро-

ве. България трябва да приеме нова енергийна политика, да подкрепя децентрализираното производство на електроенергия и топлина в домакинствата от възобновяеми източници (соларни, биомаса и т.н.), за да успее да се справи с няколко проблема едновременно; ниска енергийна ефективност на енергийната система (причинени от загуби поради транспорта и трансформацията на енергията); декарбонизация на енергийното потребление; подобряване на сигурността на доставките и намаляване вноса на изкопаеми горива.

### **Постепенно преодоляване на газовата зависимост от един източник и един газопровод.**

България трябва да отвори газовия си пазар за конкуренцията и да подобри вносната си инфраструктура като изгради нови интерконекторни връзки със съседните страни и чрез модернизация на съществуващите, за да станат те двупосочни. Втора група действия трябва да бъдат насочени към разработването на собствени газови източници (по суша и вода), от конвенционални и шистови газови находища. Връзката с централноевропейския газов пазар е ключов за намаляване на зависимостта от един източник и може да бъде постигнато чрез укрепване на връзката по коридора Север-Юг – между България, Гърция, Румъния, Унгария, Полша и т.н.

### **Политика за конкурентна цена на енергията от възобновяеми енергийни източници с тази от конвенционалните източници на енергия.**

Понастоящем има много скрити субсидии за потребление на енергия, произведена от изкопаеми горива. Регулаторният енергиен микс включва голям дял на енергия,

произведена във въглищни централи и регулираната цена не покрива всички разходи. Загубите на най-голямата ТЕЦ Марица-Изток 2 (~70 милиона лева за 2015 и ~92 милиона лева за 2016) се покриват от един единствен акционер – Българския енергиен холдинг. Вместо да се субсидира енергията от изкопаеми горива, бюджетът трябва да насърчава децентрализираното използване на произведената от възобновяеми източници енергия в бизнеса и домакинствата като се направи специална схема, която би могла да включва данъчни облекчения, грантове и механизми за преференциални заеми. По-големият брой на по-малките децентрализирани генератори на енергия от възобновяеми източници може да увеличи устойчивостта на електрическата система.

### **Нови технологии за отопление на сградите и ролята на енергийната ефективност.**

Новите технологии, които използват биомаса, геотермална и соларна енергия могат да се окажат с по-висока енергийна ефективност за сградите в България. Националните институции трябва да проучат най-добрите съвременни технологии за подкрепа през различни механизми – преференциални заеми, грантове и т.н. Тези технологии могат да се окажат повече енергийно ефективни, както за отделните потребители, така и за енергийната система, благодарение на намалената необходимост от внос на енергия, както и намалени количества от транспортирана и трансформирана енергия. В същото време, санирането на сградите трябва да бъде подкрепено с оглед намаляване на енергийните загуби в края на енергийния цикъл.

### **Ролята на високо ефективни когенератори.**

Все още в много областни топлинни генератори произвеждат само топлинна енергия и нямат когенеративен капацитет. Когенераторите трябва да бъдат насърчавани, където е възможно, с цел увеличаване на ефективността на големи мощности за консумация на природен газ. Ефективно произведената енергия от такива мощности може да замести други мощности, работещи с полезни изкопаеми (напр. ТЕЦ-овете, което използват въгглища) и да подобри общата енергийна ефективност на българската енергийна система. Необходима е и по-голяма подкрепа за по-малки когенератори в близост до домакинства и бизнеси, за да се замести отопляването с електричество или с други неефективни технологии.

### **Свърхпроизводство на енергия и добив на газ.**

Досега държавните производители на електричество са наблягали върху инвестирането в нови големи мощности (НЕК – в АЕЦ „Белене“ и ВЕЦ Цънков камък и т.н.). Новите мощности следва да бъдат преосмислени в светлината на българския енергиен пазар, свързан с този на съседните страни (Гърция, Румъния). Устойчивостта на системата и сигурността на доставките трябва да бъдат разглеждани в регионална перспектива и с избор на най-ефективните от гледна точка на разходите начини на доставка на електричество за България и останалите страни от региона. Същото се отнася и за газовите доставки – фокусът следва да бъде поставен върху анализа и подобряването на сигурността на газовите доставки за целия регион на Югоизточна Европа посредством

нови интерконекторни връзки с по-развитите европейски пазари (Италия, Австрия, Германия)

### **Парижката конференция за климата и енергийната политика.**

В светлината на Конференцията на ООН за климатичните промени от 2015, България трябва да преосмисли енергийната си стратегия и енергийните си политики, за да може те да отразяват новите световни реалности. За да развива конкурентна икономика, България трябва да застане начело на глобалната енергийна революция като подкрепи и приложени ниско-въглеродни, децентрализирани енергийни технологии. Новите енергийни мощности и инфраструктура трябва да бъдат съобразени с последните световни и европейски енергийни тенденции. Държавата трябва да инвестира само когато частният капитал не е наличен или се колебае. Държавни инвестиции не са необходими в сектори, където има частен капитал.

### **Ролята на енергийните регулатори**

Енергийният регулаторен орган и другите икономически регулатори трябва подкрепят прехода към ниско-въглеродна и устойчива енергийна система и да гарантират пълната либерализация на пазарите за електрическа енергия и природен газ. Националните регулатори разполагат с инструменти, с които могат да насърчават използването на ниско-въглеродна децентрализирана енергия, докато в същото време запазват разходите на разумни нива. С либерализацията на производството и търговията с електрическа енергия и природен газ, ролята на регулаторите ще бъде свързана главно с регулирането на инфраструк-

турата на естествените монополи (мрежи за предаване и разпределяне на електричество и газ), като главната задача тук е осигуряването на навременно и ефективно развитие на тази инфраструктура, за да може тя да се приспособи към нови енергийни технологии и решения.

