

## **BORBA PROTIV ENERGETSKOG UPRAVLJANJA I RIZIKA ZAROBLJENE DRŽAVE NA ZAPADNOM BALKANU I U TURSKOJ**

**Kratak izvještaj o politici Br. 5, Jul 2016**

### **Jugoistočna evropa i njeni stalni izazovi u oblasti korupcije**

Na korupciju se često gleda kao na problem od "opšteg značaja". Ovo se posebno odnosi na region zapadnog Balkana i jugoistočne Evrope gdje su se pored velikog broja međusobno povezanih problema – oružani sukobi, prekogranični kriminal, komunističko nasleđe, nizak nivo razvijenosti – nedavno dogodile i ekonomska, geopolitička i migracijska kriza, zbog čega su podmićivanje i zloupotreba javne funkcije postali sistemski problem koji građani sve više karakterišu kao fenomen zarobljene države. Nepostojanje demokratske tradicije, mreža političkog protekcijonizma, ekonomska oligarhija i sumnjiva poslovna praksa, dodatno podstaknuti korupcijom i vezama sa organizovanim kriminalom, onemogućili su uspjeh ključnih reformskih inicijativa u najvažnijim sektorima ekonomije.

Ovakvo rezonovanje važi za skoro sve javno kontrolisane sektore u jugoistočnoj Evropi, ali je posebno prisutno u energetsom sektoru, koji je nedovoljno proučen u pogledu nedostataka u upravljanju i korupcijskog pritiska, bez obzira na svakodnevno medijsko izvještavanje o korupciji u energetici. Mogućnosti i resursi za nezakonitu praksu i / ili loše upravljanje u energetsom sektoru u jugoistočnoj Evropi su ogromne, dok su unutrašnja ograničenja i spoljna uslovljavanja i dalje nedovoljna za prevazilaženje kritičnih

#### **NAJVAŽNIJE ČINJENICE**

- Najznačajniji nedostatak u upravljanju energetsom sektorom u jugoistočnoj Evropi je loše upravljanje državnim energetsom preduzećima (DP), nepravilnosti i rizik od korupcije u javnim nabavkama i spor napredak u liberalizaciji i integraciji regionalnih tržišta energije
- Regionalne vlade nisu bile voljne da otvore svoja tržišta električne energije zadržavajući regulisanu cijenu za domaćinstva i preduzeća – mjera uvedena u cilju održavanja socijalnog mira, što povećava političko uplitanje, narušava konkurenciju, i povećava rizik od korupcije.
- Široko rasprostranjeno energetsom siromaštvo u jugoistočnoj Evropi treba riješiti mjerama energetske efikasnosti i pružanjem potrošačima pristupa alternativnim izvorima energije. Subvencije su kontraproduktivne jer stvaraju fiskalne neravnoteže za državna energetska preduzeća otežavajući tako i sam ekonomski razvoj zemlje.
- Implementacija pravnih propisa EU iz oblasti energetike neujednačena je u zemljama jugoistočne Evrope, s obzirom da je uspostavljanje nadležnog i nezavisnog regulatora jedan od najzahtjevnijih nedovršenih zadataka.
- Zemlje jugoistočne Evrope trebalo bi da uvedu veću transparentnost i više standarde korporativnog upravljanja za državna preduzeća što bi smanjilo političko uplitanje u upravljanje ovim kompanijama
- Najveći izazov u upravljanju je nepostojanje političke saglasnosti o dugoročnim nacionalnim energetsom strategijama čemu predhodi ad-hoc odlučivanje koje je često proizvod neadekvatnog uticaja treće strane.



Sufinansirano od strane Evropske Unije i Evropske Centralne Inicijative (CEI). Ovde izneti stavovi ne odražavaju nužno stavove Evropske komisije i CEI.



energetskih bezbjednosnih rizika i sektorskih slabosti. Među najznačajnijim ograničenjima u oblasti upravljanja energetikom su **rasprostranjeni rizici za nastanak korupcije uslijed lošeg upravljanja energetskim preduzećima u državnom vlasništvu (DP), nepravilnosti u ugovorima o javnim nabavkama i spor napredak u liberalizaciji i de-monopolizaciji energetskog sektora**, mrežu korupcije izoluje od razornih snaga tržišta<sup>1</sup>. Neuspjeh u uvođenju veće konkurencije u energetski sektor dodatno je pojačan negativnim implikacijama ekonomskog i geopolitičkog zaoštavanja odnosa između EU i Rusije u regionu, s jedne strane, kao i zavisnošću vladajuće elite od partijskog finansiranja od strane kompanija koje rade u energetskom sektoru sa druge. Energetske projekte velikih razmera širom regiona koristile su lokalne grupe sa ciljem da povećaju svoje bogatstvo na račun nacionalnih prioriteta energetske politike.

## Korporativno upravljanje energetskim preduzećima u državnom vlasništvu

U jugoistočnoj Evropi izuzetno veliko uplitanje vlada u privredu otvara mogućnost za nastanak potencijalnog sukoba interesa između javnih institucija i poslovnog sektora. Sveobuhvatna procjena regiona jugoistočne Evrope, koju je izvršilo Liderstvo za razvoj i integritet jugoistočne Evrope (SELDI), navodi tri najznačajnije **preporuke za poboljšanje opšteg ambijenta za suzbijanje i ostvarivanje opipljivih rezultata u borbi protiv korupcije**<sup>2</sup>. Tu spadaju i potreba za povećanjem transparentnosti odlučivanja u oblasti energetike, kao i odgovornosti korporativnog upravljanja u DP. Takođe bi trebalo ograničiti intervenisanje političke elite u upravljanje preduzećima, koja bi umesto toga trebalo da usredsredi svoje napore na definisanje jasnog

<sup>1</sup> Ovaj kratak pregled politike zasnovan je na sveobuhvatnoj analizi okruženja *Regional Energy Governance and State Capture Assessment Report*, koju je sproveo SELDI kroz proces istraživanja na osnovu dostupnih podataka, podrobnih intervjua i konsultacija sa regionalnim energetskim stakeholderima

<sup>2</sup> SELDI (2015), *Anticorruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*, Sofia, 2015.

regulatornog okvira i dosljedne dugoročne politike u oblasti energetike. Cilj transparentnosti, odgovornosti, dosljedne politike i efektivnog upravljanja ključnim javnim sektorima predstavlja važan korak za zemlje zapadnog Balkana na putu priključivanja EU. Pre-vazilaženje nedostataka u upravljanju energetskim sektorom zahtijeva **dosljednu primjenu standarda korporativnog upravljanja u DP. Ovo je neophodno kako bi se osigurali profitabilnost kompanija, efikasnost upravljanja i izbjegao rizik od nastanka korupcije**. Začarani krug subvencionisanih cijena, energetskog siromaštva, energetske neefikasnosti i niskih investicija u modernizaciju infrastrukture može biti, ako ne prekinut, onda barem ublažen Vladinim nametanjem snažnih, transparentnih i nezavisnih struktura i procedura za upravljanje.

Prethodne studije su pokazale da **bolje korporativno upravljanje DP vodi ka boljim eksternim efektima na nivou preduzeća, ali i na državnom nivou**<sup>3</sup>. Naime, reforme u upravljanju utiču na rezultate poslovanja DP-a u smislu da produktivnost rada, tarife i, što je najvažnije, obim i kvalitet pokrivenosti uslugama imaju tendenciju da se poboljšaju ako postoji solidan pravni i vlasnički okvir, profesionalan upravni odbor i osoblje, fiskalna disciplina, dobro upravljanje performansama i sistem za monitoring, kao i visok stepen transparentnosti, kako na dobrovoljnoj osnovi (izveštaji o radu, obelodanjivanja) tako i tokom revizije<sup>4</sup>. Sa boljim upravljanjem dolazi i bolji pristup nacionalnom i međunarodnom tržištu kapitala, a time i alternativnim izvorima finansiranja koji se mogu koristiti za izgradnju infrastrukture ili pružanje ključnih usluga energetski siromašnom stanovništvu. Osim toga, praksa je pokazala da dobrim upravljanjem državna preduzeća zapravo mogu da uštede novac te da preusmjere svoje

<sup>3</sup> OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, edicija 2015, OECD izdavaštvo, Paris.

<sup>4</sup> Grupa Svjetske Banke, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Toolkit*, 2014, p. 16, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/10/20286791/corporate-governance-state-owned-enterprises-toolkit>, poslednji put pristupljeno 09.05.2016.

resurse tamo gdje je to najneophodnije, kao što je kritična infrastruktura ili projekti koji imaju za cilj povećanje energetske efikasnosti<sup>5</sup>. Na kraju, ono što je možda i najvažnije, bolje upravljanje takođe znači povećanje prihoda za državu u cjelini kroz godišnje dividende "naplaćene" od finansijski jakih DP.

Smjernice OECD o korporativnom upravljanju DP propisuju da bi **pravni i regulatorni okvir za preduzeća u državnom vlasništvu trebalo da obezbijedi jednaka pravila na tržištima** gdje se državna preduzeća takmiče sa kompanijama iz privatnog sektora kako bi se izbjegli poremećaji na tržištu i rizik od korupcije. Operativna autonomija upravnih odbora i direktora garancija je nezavisnosti kompanije i svojevrsni štit od potencijalnog političkog nadzora nad DP. Djelotvoran pravni i regulatorni okvir za DP je ključni preduslov za sprječavanje zloupotrebe kontrole DP iz političkih razloga. Slab pravni okvir može ostaviti prostor za političko pokroviteljstvo, optužbe za korupciju, nezakonite finansijske transfere, itd

Smjernice OECD-a propisuju jasno razdvajanje političkih partija i menadžmenta DP. Veoma važan pokazatelj pravilnog rada rukovodećih ljudi u DP je proces njihovog zapošljavanja. Proizvoljna otpuštanja i zapošljavanja su znak lošeg upravljanja, međutim **još veći problem su slučajevi koji ukazuju na povezanost Direktora i članova upravnih odbora sa političkim partijama**. U skoro svim zemljama Zapadnog Balkana u upravnim odborima energetskih DP dominantno je stranačko imenovanje. U sedam analiziranih zemalja, postoje dokazi o najmanje 27 političkih ličnosti koje sede u odborima energetskih DP<sup>6</sup>. U mnogim slučajevima to je vrsta nagrade za starije članove političkih partija. U Srbiji i Albaniji, na primer, postala je uobičajena prak-

sa da se upravni odbori javnih preduzeća podjele između političkih stranaka nakon izbora u sklopu sporazuma o podjeli vlasti<sup>7</sup>. Najskoriji primjer u Makedoniji je nedavni skandal prisluškivanja koji je otkrio kako je šef kabineta premijera Makedonije navodno naredio direktoru ELEM-a da zaposli ljude sa spiska koji je pripremlilo Ministarstvo unutrašnjih poslova. Proizvoljno zapošljavanje u energetskim DP može da bude ne samo teret njihovom administrativnom kapacitetu, već može negativno da utiče i na operativne troškove kompanija.

Nepovjerenje izazvano **netransparentnošću i / ili sumnjom ili otvorenom korupcijom** glavna je prepreka dobrom korporativnom upravljanju u sektoru energetike. **Korupcija i nedostatak transparentnosti** utiču na više procesa u svim sektorima – od finansijske održivosti i atraktivnosti DP "(obeshrabruje investitore rastućim rizicima) do njihove sposobnosti da servisiraju svoje korisnike i stvaraju sveukupno bogatstvo (nepravilna preraspodjela ograničenih resursa). Analiza usklađenosti energetskih DP sa međunarodno usvojenim OECD smjernicama korporativnog upravljanja pokazuje da se korporativni principi vrlo malo poštuju u regionu. Energetska DP uglavnom nemaju transparentna pravila i efikasne procedure za donošenje odluka na bazi cost / benefit analize, dok od političkog pritiska koristi imaju samo usko povezani poslovni krugovi<sup>8</sup>. U nekim slučajevima čak i postoji adekvatan okvir korporativnog upravljanja, ali se pravila ne primjenjuju efikasno. U slučaju Turske, država efikasno upravlja DP putem eksplicitnih i direktnih instrukcija menadžerima. Pored toga, ministarstvo i parlament održavaju kontrolu nad DP pomoću budžeta, s obzirom da ministarstvo

<sup>5</sup> Ibid, p. 17.

<sup>6</sup> Prema podacima koje su obezbijedili partneri iz SELDI mreže

<sup>7</sup> Agencija za borbu protiv korupcije iz Srbije kao mjeru izrekla preporuku za razrješenje direktora Srbijagasa sa njegove funkcije zbog sukoba interesa. Razlog tome je što je on bio predsjednik nadzornog odbora

podzemnog skladišta gasa Banatski Dvor i akcionarskog društva Sogaz, kao i član nadzornog odbora Jugorogasa. Pored toga on je i direktor kompanije Južni tok.

<sup>8</sup> Rukovodstvo javnih preduzeća na Kosovu, GAP (2015) <http://www.institutigap.org/documents/8557489987445884547.pdf>

ima ovlaštenje da zahtjeva dugoročni budžet umesto godišnjeg<sup>9</sup>.

Iz svega predhodno navedenog, jasno je da je postojeći sistem upravljanja državnim preduzećima u Jugoistočnoj Evropi sklon zlopotrebi javnih fondova i riziku od korupcije. Adekvatan javni nadzor nad sveobuhvatnim mehanizmom za izvještavanje je dakle neophodan kako bi se povećala transparentnost upravljanja i poboljšalo upravljanje DP. Mnoge kompanije u regionu ne samo da nisu objavile svoje godišnje finansijske izvještaje za 2014. i 2015. godinu već nisu obezbijedile ni stare podatke iz godina prije 2009/2008. Većina kompanija objavljuje samo minimum finansijskih informacija i ne daje nikakav detaljan narativni pregled svojih aktivnosti ili skorašnjih odluka menadžmenta. Finansijskim izvještajima koji se mogu naći na internetu nedostaje izvještaj o novčanim tokovima i / ili nekonsolidovani izvještaj o tokovima gotovine. Umjesto toga, bilansi kompanija pokazuju samo konačan slobodan protok novca za dati izvještajni period. Jedan od najgorih poznatih studija slučaja u regionu je albansko energetska DP, koje uopšte ne objavljuje svoje finansijske izvještaje na svojoj veb stranici. Osim toga, većina DP u regionu ne objavljuje detaljan pregled trenutnih aktivnosti koje se tiču njihovih projekata iz oblasti energetike. Informacije o javnim nabavkama DP su takođe oskudne. Često je gotovo nemoguće naći podatke o tenderima u datim godinama s obzirom da informacije o mnogim ugovorima nedostaju ili se prema domaćem zakonu radi o zatvorenim procedurama.

## Posledice finansijskog upravljanja

**Postojeći nedostaci u upravljanju energetskim sektorom u regionu, doveli su do neobičnih finansijskih rezultata.**

Model regulisanih subvencija koji se primenjuje u čitavom regionu dovodi do toga da učinak DP

veoma zavisi od države. DP su prisiljena od strane Regulatorne agencije za energetiku da prodaju ispod tržišne cijene i tako akumuliraju tarifni deficit. DP su gladna viška sredstava iz fondova neophodnih za izgradnju novih kapaciteta ili modernizaciju postojećih energetskih objekata ključnih za poboljšanje energetske efikasnosti u regionu, sigurnosti snabdijevanja, kao i prevazilaženje energetskog siromaštva.

Najveća srpska državna kompanija za proizvodnju i distribuciju električne energije EPS, i njen pandan na polju prirodnog gasa "Srbijagas" su, primjera radi, među kompanijama koje se suočavaju sa najvećim finansijskim rizicima. Problemi EPS-a tiču se tarifnog deficita formiranog zbog regulisanih tarifa električne energije koje se održavaju ispod nivoa troškova proizvodnje zbog postojanja političkog pritiska i nemogućnosti kompanije da poboljša svoju naplatu potraživanja. Vijesti o finansijskim poteškoćama EPS prvi put su objavljene 2013. godine kada je kompanija prijavila da je neophodno da pozajmi 450 miliona evra kako bi izbjegla bankrot. Istovremeno EPS ima previše zaposlenih među kojima dosta političkih kadrova. EPS-ov sadašnji položaj, de facto monopoliste na tržištu električne energije je donekle ublažio njegovu tešku finansijsku situaciju, ali je dugoročno finansijska održivost kompanije u opasnosti. Slično tome, Srbijagas je kumulirao značajan dug zbog nenaplaćenih potraživanja od opštinskih toplana i nekih privilegovanih industrijskih potrošača gasa. Veliki otpis duga krajnjim korisnicima u 2012. i 2013. imao je za rezultat značajne gubitke za veleprodaju ovog snabdijevača gasom. Slično situaciji u EPS, glavni krivac je neodrživa cjenovna politika koju je kompanija primjenjivala od 2008. do 2012. godine, i koja je odgovorna za oko 40 odsto gubitaka "Srbijagasa".

<sup>9</sup> Instrukcije koje obuhvataju prava i obaveze energetskih su zakonski uređene i svaka implementacija je u skladu sa zakonom, izjava eksperrata iz EPDK intervjuisanih 8 oktobra 2015.

Vještačko održavanje cijena energije na niskom nivou ne rješava postojeći problem energetske siromaštva, kojeg treba riješiti mjerama energetske efikasnosti i pristupom alternativnim gorivima, a ne cjenama koje su ispod nivoa troškova. **Energetsko siromaštvo utiče na veliki dio stanovništva u jugoistočnoj Evropi.** Primjera radi, podaci pokazuju da oko 40% građana u Srbiji ne može adekvatno da grije svoje domove<sup>10</sup>. Građani u regionu su zarobljenici jednog neefikasnog energetskeg modela - suočeni sa ozbiljnim ograničenjima u pristupačnosti sa jedne, a pritisnuti izazovima dostupnosti, zbog prostornih i tehničkih ograničenja, sa druge strane, zbog čega oni biraju neefikasni ugalj i drva na račun kvaliteta vazduha i opasnosti po zdravlje.

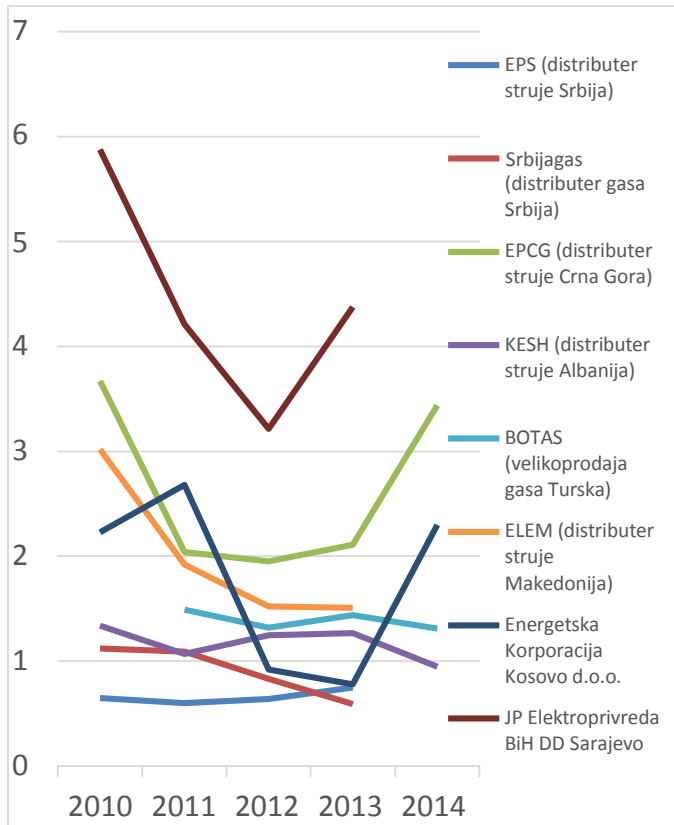
Perspektiva državnih energetskeg preduzeća u jugoistočnoj Evropi postaje znatno problematičnija u periodu od 2009 do 2014. godine. Glavni problem su i dalje sistem interne zaduženost i neefikasno upravljanje, koji dovode do velikog finansijskog odliva podrivajući finansijsko zdravlje preduzeća u regionu. Osim toga, rijetke informacije u javnosti o učešću državnih preduzeća u velikim energetskeg infrastrukturnim projektima, ukazuju na to da su energetske DP vjerovatno ostala zaglavljena sa ogromnim troškovima sa jedne strane i pritiskom da održe svoju socijalnu funkciju koja ograničava njihove investicione mogućnosti sa druge. Nedostatak kapaciteta za upravljanje velikim projektima i identifikaciju i smanjenje rizika projekta je dovelo do kolapsa upravljanja DP u korist banaka, pružalaca usluga i kooperanata. Neizvjesnost oko predvidljivosti priliva i odliva gotovine zbog stalnih izmena regulatornog okvira i izvlačenje sredstava preduzeća putem tendera za javne nabavke povećava kreditni rizik, a time i troškove pozajmljivanja za DP. Ovo poslednje obeshrabruje ulaganje u infrastrukturu kao i efikasnost, što podriva energetskeg sigurnost čitave zemlje.

Iako su finansijskeg rezultati dobavljača gasa i električne energije na veliko pogoršani, kao rezultat pogrešnih cenovnih politika, DP generalno i dalje imaju stabilnu finansijskeg poziciju. Kao što je i ranije primjećeno, pozitivne izgleda ipak treba uzeti sa rezervom jer ima dosta nepoznanica u vezi sa dugoročnim finansijskeg pozicijama kompanija u regionu jugoistočne Evrope. Prije svega, likvidnosti kompanija je smanjena, dok se istovremeno akumulirao novi dug. Ovo poslednje posebno važi za srpske kompanije, Srbijagas i EPS, ali sve više i za albansku Pover Corporation (KESH). Makedonski monopolista u snabdevanju strujom ELEM, je takođe među kompanijama koje pokazuju pogoršanje finansijskeg pokazatelja<sup>11</sup> Najveća srpska električna i gasna kompanija najizloženije su kratkoročnom riziku likvidnosti s obzirom da obje firme imaju trenutni koeficijent likvidnosti ispod 1 što ukazuje na opasnost da možda neće biti u mogućnosti da vrata svoja kratkoročna dugovanja, ako to u bilo kom trenutku bude potrebno. Koeficijent dugovanja, s druge strane, pokazuje da nisu DP obilno podržavana, i da bi pod normalnim okolnostima mogla da pokriju i/ili refinansiraju svoje dugove. Ovo posebno važi za komunalije, gde se veći koeficijenti dugovanja smatraju održivim s obzirom da kompanije ostvariju stalni priliv novca od krajnih korisnika koji redovno plaćaju.

<sup>10</sup> CSD (2015). Srbija: Nacionalni pokazatelji energetske sigurnosti i politički izazovi. Nacionalni informativni list.

<sup>11</sup> Mnoga DP nisu još uvijek objavila svoje finansijske izvještaje za 2014 i 2015 čineći procjenu njihovog trenutnog finansijskeg upravljanja nemogućom

### Grafikon 1. Trenutni odnos odabranih energetskih DP u oblasti velikoprodaje struje i distribucije gasa



Izvor: Sopstvena kalkulacija zasnovana na dostupnim godišnjim izvještajima DP i drugim zvaničnim izvorima<sup>12</sup>.

Značajan izuzetak ovde je Srbijagas, koji je u poslednjih pet godina akumulirao veliki dug prema vlasniku Gasprom-u, s obzirom da plaća jednu od najviših uvoznih cena gasa u Evropi, pa preprodajom gasa krajnjim korisnicima ostvaruje gubitak. Srbijagas se takođe suočava sa neodrživim

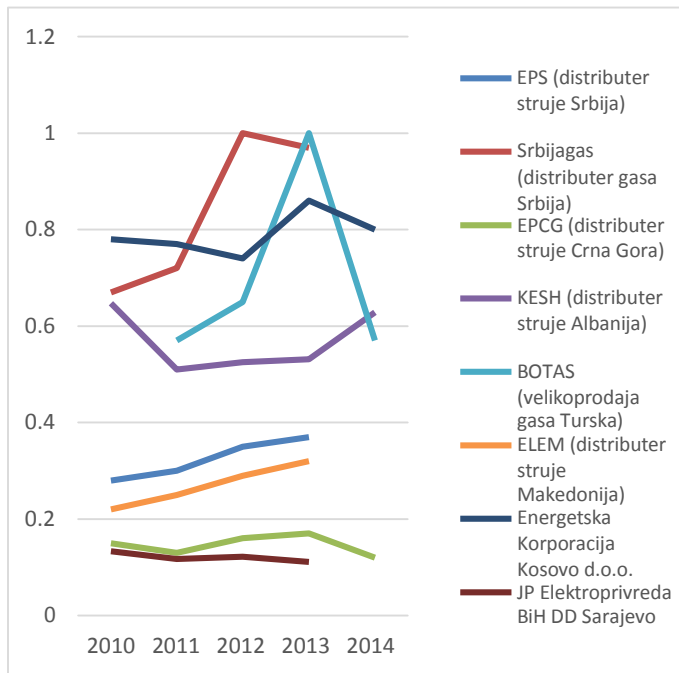
dugoročnim deficitom od 806 miliona eura, jer ne može da naplati potraživanja od svojih klijenata, uključujući tu i društveno osjetljive toplane za daljinsko grejanje i velike gasno-intenzivne industrijske komplekse kao što su HIP-Petrohemija i fabrika stakla Paraćin. Crnogorski distributer električne energije takođe se suočava sa pokazateljima rastućeg deficita, s obzirom da stanovništvo duguje više od 134 miliona eura za neplaćene račune za struju zaključno sa početkom 2016. Kompanija se takođe borila da naplati svoja potraživanja od jednog od najvećih potrošača električne energije u zemlji, aluminijumskog kombinata KAP. Da bi spriječila buduću praksu neplaćanja računa, pod pritiskom svojih privatnih manjinskih akcionara, upravni odbor EPCG odlučio je da obustavi snabdijevanje KAP-a početkom 2013. godine. Uprkos toj odluci, kako je kasnije otkrilo Udruženje evropskih operatora prenosnih sistema električne energije (ENTSO-E), vlada nastavlja da snabdijeva KAP strujom koju nabavlja od operatora prenosnih sistema iz Evropske električne mreže<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Sopstvena kalkulacija zasnovana na: **Bosna i Hercegovina:** Godišnji izvještaj JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo, <http://www.elektroprivreda.ba/stranica/izvjestaji-o-poslovanju>, poslednji put pristupljeno 09.05.2016; Godišnji izvještaj JP ELEKTROPRIVERDE HZ HB, <http://www.ephzba.ba/publikacije/godisnja-izvjesca/>, poslednji put pristupljeno 09.05.2016; Finansijski bilans Elektroprivreda Republike Srpske a.d. Trebinje, [www.blberza.com/Pages/FinRepBalance.aspx?code=ERST&type=1&year=2012&semiannual=0](http://www.blberza.com/Pages/FinRepBalance.aspx?code=ERST&type=1&year=2012&semiannual=0), poslednji put pristupljeno 09.05.2016; **Makedonija:** MEPSO, Posebni finansijski izvještaji i nezavisni revizorski izvještaji <http://www.mepso.com.mk/en-us/ListanjeIzveshtai.aspx?categoryID=135>, poslednji put pristupljeno 09.05.2016; **ELEM,** Izvještaji o finansijskim rezultatima, <http://www.elem.com.mk/index.php?option=>

[com\\_content&view=article&id=362&Itemid=166&lang=mk](http://www.elem.com.mk/index.php?option=), poslednji put pristupljeno 09.05.2016; **Turska:** Godišnji izvještaji DP i izvještaji Računovodstvenog suda(TCA) o DP; **Kosovo:** Jedinica za politiku i nadzor javnih preduzeća pri Ministarstvu Ekonomskog razvoja Republike Kosovo; **Albanija:** Nacionalni registracioni centar; **Srbija:** Agencija za privredne registre; **Crna Gora:** Analiza kompanija zahvaljujući slobodnom pristupu informacijama

<sup>13</sup> Prelec, Marko (2014). *Winners and Losers: Who Benefits from high-level corruption in the South East Europe Energy Sector?*. mreža razmjene jugoistočne Evrope

**Grafikon 2. Koefficient dugovanja izabranih DP u oblasti veleprodaje struje i gasa**



Izvor: Sopstvena kalkulacija zasnovana na dostupnim godišnjim izvještajima DP i drugim zvaničnim izvorima

## Loše upravljanje javnim nabavkama i korupcija

Javne nabavke su ključni alat za ekonomski razvoj, kao i sredstvo za preraspodjelu nacionalnog dohotka. Kao takve, veoma su podložne korupciji, prevarama i drugim oblicima zloupotrebe javnih finansijskih sredstava. Tako je povećanje odgovornosti za javne nabavke u energetskom sektoru pitanje od posebnog značaja za građane jugoistočne Evrope. Uprkos izvjesnom ograničenom napretku u pogledu mera za borbu protiv korupcije i uopšte sprečavanja zloupotrebe javnih sredstava, glavni problemi u javnim nabavkama, kao što su sukob interesa, namještanje kriterijuma tendera i neefikasnost javne potrošnje i dalje postoje. Javne nabavke imaju značajnu ulogu u velikom broju aktivnosti u sektoru energetike, od izgradnje velikih infrastrukturnih projekata,

preko nabavke materijala, do dodjele konsultantskih i finansijskih usluga. Javne nabavke su tradicionalno podložne korupcijskom pritisku u mladim demokratijama, posebno kada je riječ o velikim tenderima i nedostatku konkurencije, što je tipično za energetski sektor. Energetska preduzeća su najčešće visoko rangirana po broju raspisanih tendera u regionu kako u pogledu zaključenih ugovora, tako i u pogledu potrošnje.

U slučajevima u kojima se energetski operatori istovremeno javljaju i kao ugovorne strane, zbog lakoće regulatornih procedura za sektorske naručioce (regulacija komunalnih usluga), korupcija je vidljiva u širokoj primjeni restriktivnih mera (nedostatak konkurencije / ograničen pristup tržištu); raspisivanju "tendera po meri" (sa veoma individualizovanim tehničkim specifikacijama); odstupanju u realizaciji ugovora (uglavnom o radu i nabavkama materijala koji se u velikoj količini troše u energetskim preduzećima); nemogućnosti ispunjenja tehničkih specifikacija ili standarda kvaliteta koji su opisani u uslovima tendera, fiktivnim ugovorima (radovi, roba i usluge) koji nikada nisu realizovani. Čak i u slučajevima kada se koriste konkurentne tenderske procedure, uopštene (a ne detaljne) specifikacije i očigledno nepraktični uslovi poslovanja ostavljaju prostor za pregovore sa ponuđačima po zaključenju tendera i davanje odgovarajućeg mita.

Glavni faktori koji doprinose povećanim rizicima od korupcije u javnim nabavkama u energetskom sektoru mogu se sažeti na sledeći način:

- u pitanju su značajni ekonomski interesi, snažni politički lobiji i značajni nacionalni i međunarodni finansijski resursi koji su uključeni u energetski sektor;
- nedostatak stvarne konkurencije i snažna monopolizacija pojedinih segmenata u firmama za izgradnju, održavanje i inženjering energetskog sektora;
- nedostatak transparentnosti, interesa javnosti i nezavisne stručne procjene, kao

- i ograničen pristup informacijama o osnovama nacionalne bezbjednosti
- tehnička složenost energetskog sektora
  - udio nekonkurentnih ugovora o javnim nabavkama koji je u energetskom sektoru sistematski veći od udjela konkurentnih ugovora kod ostatka privrede<sup>14</sup>.

## Izazovi transparentnosti

**Nedostatak transparentnosti u upravljanju javnim nabavkama je jedan od najočiglednijih pokazatelja kompromitovanog upravljanja** jer sprječava poreske obveznike da razumiju strukturu javne potrošnje. Iako su podaci o ugovorima o javnim nabavkama generalno dostupni građanima, postoje samo ograničene informacije o javnim nabavkama u oblasti energetike, što dodatno sprječava poređenja stanja u tom sektoru u različitim zemljama. Albanija je tipičan primjer gdje energetska DP ne objavljuju dovoljno informacija o raspisanim tenderima. Podaci o žalbama na loše upravljanje javnim nabavkama su mnogo precizniji ali nedostaju detalji pa, stoga, ne daju osnov za relevantne zaključke<sup>15</sup>. Drugi primjer je Kosovo, koji daje podatke o kompanijama koje raspisuju postupak javne nabavke, kao i informacije o najnižoj ponudi i proceduri, ali ne objašnjava razloge za odbijanje gubitničkih kandidata (čija imena se ne objavljuju). **Informacije o javnim nabavkama u energetskom sektoru Srbije takođe su ograničene**, jer ukupni podaci za čitav sektor ne postoje u Upravi za javne nabavke, kao i zbog toga što shodno Zakonu o javnim nabavkama, tenderi koji proizilaze iz međunarodnih ugovora nijesu obavezni. Slično tome, u Crnoj Gori nema podataka o javnim nabavkama u energetskom sektoru, te da bi se stekao uvid u trošenje javnih sredstava u oblasti energetike, potrebno je podneti zvaničan zahtev prema zakonu o slobodnom pristupu informacijama, što može produžiti proces

verifikacije na neodređeno vreme. Jedini izvještaji koji se sastavljaju u Crnoj Gori su pojedinačni godišnji izvještaji nalogodavaca za koje ne postoji zakonska obaveza da budu objavljeni, kao i konsolidovani izvještaj za sve nalogodavce koji se sastavlja od strane Uprave za javne nabavke Crne Gore na godišnjem nivou. Pored toga, u Crnoj Gori, zakon reguliše postupak do trenutka potpisivanja ugovora, dok realizacija ugovora nije pod kontrolom. U međuvremenu, broj krivičnih prijava je zanemarljiv<sup>16</sup>, a nadležne institucije ne procesuiraju sporne slučajeve. Kao što se vidi u tabeli 1, izvještaji o javnim nabavkama u najvećoj energetskoj kompaniji u zemlji su veoma nedosledni u smislu planiranja i stvarne implementacije. Postavlja se pitanje da li je razlika u iznosima prijavljenih od strane vlade i kompanija u državnom vlasništvu proizvod sredstava nestalih krađom ili jednostavno znak nemara.

**Tabela 1. Nedoslednost u Izveštavanju o izvršenju budžeta za javne nabavke u najvećoj crnogorskoj energetskoj kompaniji, EPCG u 2012. godini, u milionima eura**

|                                | Planirani budžet | Realizovan budžet |
|--------------------------------|------------------|-------------------|
| <b>EPCG</b>                    | 141 514 376      | 86 168 074.31     |
| <b>Uprava za javne nabavke</b> | 174 575 497,00   | 138 216 835,37    |

Izvor: Crnogorski portal za javne nabavke, <http://portal.ujn.gov.me/delta2015/login.jsp?locale=en&> (planirani budžet) i godišnji izvještaj EPCG o javnim nabavkama za 2012.godinu, dobijen na osnovu slobodnog pristupa informacijama (realizovani budžet).

<sup>14</sup> CSD (2014), *Energy Sector Governance and Energy (In)Security in Bulgaria*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2014.

<sup>15</sup> Kalkulacija Albanskog partnera zasnovana na Izveštajima Komisije za javne nabavke (2015).

<sup>16</sup> Primjera radi, 2014 Uprava za javne nabavke nije primila ni jednu krivičnu prijavu zbog sumnje na korupciju, sukob interesa, i kršenje pravila za borbu

protiv korupcije. Uprava za javne nabavke, Izvještaj o javnim nabavkama za 2014. godinu, maj 2015.



## Prepreke konkurentnosti

Jedna od uobičajenih crvenih zastavica koje upozoravaju na korupciju u regionu Jugoistočne Evrope u oblasti javnih nabavki u sektoru energetike, jeste opšte **ograničenje konkurencije u javnom nadmetanju**. Ugovorni organi često manipulišu sa zahtjevima za izuzeće i nameću ekskluzivne kriterijume kako bi se ograničio broj takmičara za svaki ugovor. Kriterijumi za isključivanje često se prilagođavaju profilu određenog preduzeća, i to najčešće direktnim uticajem na formulisnje poziva za javne nabavke, kroz nezakonite transfere sredstava ili pridobijajem viših rukovodilaca u DP<sup>17</sup>. U nekim slučajevima, kao što su to srpski međudržavni sporazumi, **energetski ugovori mogu biti čak i izuzeti iz procesa javnih nabavki**. U takvim slučajevima principi dobrog upravljanja, kao što su transparentnost, efikasnost i konkurencija, ostaju po strani kako bi se ugovor direktno dodijelio odgovarajućoj interesnoj strani<sup>18</sup>.

Kosovski prenosni Sistem i operator na tržištu (KOSTT) je, na primjer, dodijelio 31 ugovor u periodu od decembra 2010. do januara 2014. godine kroz pregovaračke postupke nabavke bez objave javnog poziva, kao i 2 ugovora kroz pregovaračke postupke javne nabavke nakon objavljivanja ugovora<sup>19</sup>. Isti problem je otkriven u postupcima javnih nabavki u Makedoniji kod distributera električne energije na veliko, ELEM (vidi tabelu 2). Ugovori zaključeni ovom vrstom postupka su praktično "sporazumi u četiri oka" zaključeni između zvaničnika državnog preduzeća i privatnih preduzetnika. Implementacija ne predviđa otvoren i / ili jednak pristup svim ekonomskim igračima čime se ometa konkurencija među ponuđačima<sup>20</sup>. Uzimajući u obzir veličinu ovih ugovora, posebno kada su u pitanju veliki projekti, postoji značajan rizik za nastanak korupcije. Ugovori sa cijenama većim od tržišnih su često rezultat ugovorenih procedura nabavke bez objave javnog poziva. Više od 13% svih ELEM-ovih tendera za javne nabavke između 2009. i 2014. godine sprovedeno je na taj način, što čini gotovo trećinu od ukupnog broja javnih nabavki, dok je 36% nabavki rezultat pregovaračkog postupka nakon objavljivanja javnog poziva.

**Tabela 2. Ugovori o javnim nabavkama Makedonskog proizvođača i vledistributera struje (ELEM) (2009 – 2014)**

| No. contracts:  | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | Bez ugovora ('09-'14) | Ukupni iznos (EUR) | %           |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------------|--------------------|-------------|
| Otvoreni postupak   | 384        | 406        | 362        | 336        | 214        | 209        | 1911                  | 373 432 008        | 46,8%       |
| Ograničeni postupak   | 13         | 3          | 5          | 1          | 0          | 0          | 22                    | 29 253 698         | 3,7%        |
| Postupak pregovaranja bez objavljivanja javnog poziva         | 39         | 37         | 29         | 82         | 137        | 70         | 394                   | 106 265 053        | 13,3%       |
| Pregovarački postupak uz prthodno objavljivanje javnog poziva | 3          | 0          | 6          | 3          | 1          | 0          | 13                    | 289 365 123        | 36,2%       |
| <b>UKUPNO</b>   | <b>439</b> | <b>446</b> | <b>402</b> | <b>422</b> | <b>352</b> | <b>279</b> | <b>2340</b>           | <b>798 315 882</b> | <b>100%</b> |

Izvor: Makedonski Centra za međunarodnu saradnju (MCIC) na osnovu sopstvenih kalkulacija zasnovanih na podacima preuzetim iz Makedonskog elektronskog sistema za javne nabavke ([www.e-nabavki.gov.mk](http://www.e-nabavki.gov.mk))

<sup>17</sup> Center for the Study of Democracy (2014), Upravljanje u sektoru energetike i energetska (ne)sigurnost u Bugarskoj

<sup>18</sup> Dobar primjer je rukovođenje postupkom javne nabavke u srpskom dijelu ruskog gasovoda Južni tok, koja je u potpunosti izuzeta od zakona o javnim nabavkama kao rezultat međudržavnog sporazuma između Rusije i Srbije

<sup>19</sup> Regulatorna komisija za javne nabavke, <https://krpp.rks.gov.net/Default.aspx?PID=Notices&LID=2&PCID=1&CtrlID=SearchNotices&>

[stat=2&PPRCMenu\\_OpenNode=114](#), poslednji put pristupljeno 09.05.2016.

<sup>20</sup> CCC (2014). Priručnik za učešće kompanija u javnim nabavkama/ Handbook for Companies to Participate in Public Procurement. Center for Civic Communications (CCC), <http://goo.gl/07fd2V> (Macedonian), poslednji put pristupljeno 09.05.2016.

Vjerovatno više od bilo koje druge oblasti specifična priroda energetskog sektora navodi na **zaobilaznje jakih konkurentnih procedura**, što sa druge strane stvara povoljan ambijent za korupciju i nastanak fenomena zarobljene države. Često se netransparentan ambijent u oblasti javnih nabavki u energetskom sektoru zasniva na ekskluzivnim kriterijuma za pristup i bezbjednost energetskih lokacija, efikasnom monopolu tehnologije na mikro nivou za određeni broj nabavki, dvosmislenoj pravnoj prirodi energetskih izvoznih transakcija, nedostatku efikasne interne finansijske revizije, kao i nedostatku nadzora i kontrole u pogledu efikasnosti javnih nabavki koju vrši kontrolno tijelo nadležno za sektor energetike ili bilo koji drugi kontrolni organ. Procenat otvorenih postupaka u kojima je podnijeta samo jedna ponuda ukazuje na uznapredovalo uspostavljanje diskriminatornih specifikacija. Otvoreni postupak u principu privlači veliko interesovanje i broj podnijetih ponuda bi trebalo da bude veći. Ipak, otvoreni postupci i javne nabavke sa jednim ponuđačem podižu crvenu zastavicu upozorenja na korupciju usled najmanje dva faktora: a) ulaznih barijera – naručioc i kreiraju tendersku specifikaciju tako da se ona uklapa u profil određenog preduzeća ili kombinacije preduzeća (što je češće slučaj) b) političke ukorjenjenosti – odnosno prećutnog saznanja i odnosa koji omogućavaju politički povezanim firmama da učestvuju na tenderima sa teškim ili nemogućim uslovima koji će kasnije biti ili dopunjeni ili ignorisani zahvaljujućiniskoj kontroli implementacije.

Još jedan način **narušavanja konkurencije** moguć je u slučaju kada ponuđačima u otvorenom postupku **dojave kriterijuma tendera**, što im omogućava da izrade pobjednički ponudu, ali se pri tom dozvoljava i drugim ponuđačima da učestvuju u postupku u cilju stvaranja utiska da postoji konkurencija. Agencija za borbu protiv korupcije na Kosovu poništala je jednu ponudu, zbog sumnje da je ponuda namještena zahvalju-

jući procurjeloj tenderskoj dokumentaciji. Osim toga, davanje ili traženje mita još su jedan način da se osigura najpovoljnija ponuda na tenderu prije početka samog postupka ili popularno nazvano "namještanje tendera". Na osnovu usmenih dokaza i monopolizacije ugovora u rukama nekoliko dobro povezanih preduzeća, može se zaključiti da je veliki dio javnih nabavki u energetskom sektoru u regionu na ovaj ili onaj način predodređeno.

### **Box 1. Veze u javnim nabavkama albanskih energetskih DP**

Već se upiralo prstom na neka energetska DP u Albaniji, od kojih je jedno Albanski operator elektrodistripcijskog sistema (OSHEE), koga je kompanija GEN-I iz Tirane optužila za favorizovanje kompanija EFT i GSA tako što su im pružili povjerljive informacije i omogućili im harmonizaciju ponuda. Nakon prigovora GEN-I, Uprava za zaštitu konkurencije Albanije (CAA) pokrenula je istragu protiv OSHEE. Prema GEN-I, OSHEE, EFT i GSA ilegalno su se udružili u cilju namještanja ponude za prodaju struje u organizaciji sa isporučiocem električne energije u periodu od januara do jula mjeseca 2014. godine. Tvrdi se da su EFT i GSA upravljale ponudama za kupovinu struje nudeći cijenu koja je samo nekoliko centi ispod one koju su nudile GEN-I i drugi konkurenti, što je omogućilo EFT i GSA da zauzmu najveći udio na tržištu uvoza električne energije. Prema tvrdnjama GEN-I ova nekonkurentna i nelegalna praksa koštala je poreske obveznike milione eura. U decembru 2015. godine Uprava za zaštitu konkurencije je odlučila da zatvori istragu o slučaju, ističući da nije uočeno ograničavanje konkurencije i predložila je internu ili eksternu reviziju u slučaju OSHEE.

Izvor: Odluka 388, 14.12.2015, [http://www.caa.gov.al/uploads/decisions/VKK\\_388\\_Hetimi\\_thelluar.pdf](http://www.caa.gov.al/uploads/decisions/VKK_388_Hetimi_thelluar.pdf)

## Liberalizacija energetskeg tržišta

Kandidati<sup>21</sup> ili potencijalni kandidati za ulazak u EU u jugoistočnoj Evropi<sup>22</sup> (Albanija, Kosovo, Srbija, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Crna Gora) i Turska obavezni su da reformišu svoje energetske sektore i usvoje energetske pravne propise EU kao dio svojih pristupnih pregovora. Neki od ciljeva energetskeg pravnih propisa uključuju i prelazak na privrednu proizvodnju sa niskim procentom ugljenika, povećanje sigurnosti snabdijevanja, institucionalnu transparentnost, veći udio obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji energije, povećanje energetske efikasnosti, kao i liberalizaciju regionalnog energetskeg tržišta. Uspješna implementacija energetskeg pravnih propisa zahtjeva odgovarajuću institucionalnu strukturu i političku posvećenost teškim reformama, koje bi na kraju iskorijenile privatne domaće i strane državne interese u sektoru energetike. Zemlje Zapadnog Balkana (Turska je samo posmatrač) takođe su i potpisnice Sporazuma o energetskeg zajednici<sup>23</sup>, koji pruža smjernice za organizaciju Energetske zajednice sa ciljem da podrži usvajanje i primjenu energetskeg pravnih propisa EU igrajući ulogu regionalnog monitora<sup>24</sup>.

Najvažniji aspekti regulatorne reforme koju promovise Evropska energetska zajednica su liberalizacija tržišta prirodnog gasa i električne energije, stvaranje nacionalnih i regionalnih

energetskeg i gasnih centara za razmjenu, završetak regionalnih projekata energetske saradnje, jačanje povezanosti i sprečavanje kriza u snabdijevanju. Plan reforme je u velikoj mjeri u skladu sa tzv. trećim energetskeg paketom EU<sup>25</sup>, koji za primarni cilj ima razdvajanje vlasništva nad kompanijama za proizvodnju energije i gasa od prenosnih i distributivnih mreža. Sekundarni cilj je bio uspostavljanje regulatornog okvira za punu liberalizaciju tržišta. Ovo posljednje zavisi od obezbjeđivanja jakog, kompetentnog i nezavisnog regulatornog tijela koje ne podleže pritisku političara. Još važnije je to što bi otvaranje lokalnog energetskeg sistema pod okriljem regionalnih energetskeg i gasnih čvorišta donijelo veću konkurenciju i izvršilo pritisak na zadužene, dominantne igrače na u velikoj mjeri zatvorenom domaćem tržištu.

### Grafikon 3. Stanje implementacije trećeg energetskeg paketa na zapadnom Balkanu

| Mera                      | Albanija | BiH | Kosovo | Makedon. | Crna Gora | Srbija |
|---------------------------|----------|-----|--------|----------|-----------|--------|
| Osnovni zakon(i)          | 🟢        | 🔴   | 🟡      | 🔴        | 🟢         | 🟢      |
| Prateći pravni akti       | 🔴        | 🔴   | 🔴      | 🔴        | 🟡         | 🟡      |
| Org. tržište dan-unapred  | 🔴        | 🔴   | 🔴      | 🔴        | 🔴         | 🟢      |
| Nac. uravnoteženo tržište | 🔴        | 🟢   | 🟡      | 🔴        | 🟢         | 🟢      |
| Region. alokacija resursa | 🟡        | 🟡   | 🟡      | 🔴        | 🟡         | 🔴      |
| Deregulacija cene         | 🔴        | 🔴   | 🔴      | 🔴        | 🟡         | 🟢      |
| Razdvajanje DSO           | 🔴        | 🔴   | 🟢      | 🔴        | 🔴         | 🔴      |
| Razdvajanje TSO           | 🟡        | 🔴   | 🔴      | 🔴        | 🟡         | 🔴      |
| Nezavisnost NRA           | 🔴        | 🔴   | 🔴      | 🔴        | 🔴         | 🔴      |
| Implem. sopstvenog TSO    | /        | /   | 🔴      | /        | /         | 🔴      |

🟡 Mali napredak      🔴 Značajno kasni      🟠 Nedov. napredak      🟡 U toku  
 🟢 Značajan napredak      🟢 Postignuto

Source: Energetska zajednica/Energetska zajednica WB6 Monitoring, Mart 2016<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Albanija, Makedonija, Srbija, Crna Gora i Turska su zemlje kandidati za ulazak u EU. Internet stranica Evropske Komisije / Evropska politika susjedstva i pregovori o proširenju [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index\\_en.htm#pc](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm#pc), posljednji put pristupljeno 21.11.2015

<sup>22</sup> Bosna i Hercegovina i Kosovo su zemlje potencijalni kandidati za ulazak u EU. Ovoj grupi zemalja obećana je mogućnost pridruživanja kada se bude smatralo da su za to spremne. Internet stranica Evropske Komisije / Evropska politika susjedstva i pregovori o proširenju [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index\\_en.htm#pc](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm#pc), posljednji put pristupljeno 21.11.2015.

<sup>23</sup> Neki od najkonkretnijih ciljeva Energetske zajednice uključuju: poboljšanje sigurnosti snabdijevanja; povećanje konkurencije; privlačenje investicija u proizvodnju električne energije i mreže; stvaranje integrisanog energetskeg tržišta omogućavajući integraciju sa tržištem EU. Internet

stranica Energetske zajednice About us, [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/ENERGY\\_COMMUNITY](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY), posljednji put pristupljeno 21.11.2015.

<sup>24</sup> Na primjer, kada je rok za implementaciju trećeg energetskeg paketa zanemaren od strane ugovornih strana, Dirk Buschle, zamenik direktora Sekretarijata Energetske zajednice reagovao je izjavom: "Dakle, 1. januar 2015. godine, dan kada je rok implementacije za treći paket istekao, nije nužno predodređen da bude ništa drugo nego običan dan". Izvor: Sekretarijat Energetske zajednice, (2015), Godišnji izvještaj o implementaciji 2014/2015, [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/DOCS/3872267/EnC\\_IR\\_2015WEB.pdf](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/3872267/EnC_IR_2015WEB.pdf), posljednji put pristupljeno 21.11.2015.

<sup>25</sup> Direktiva 2009/72/EC.

Što se tiče uspjeha regulatorne reforme, potrebno je uzeti u obzir takozvani "raskorak u implementaciji" koji nastaje između formalnog usvajanja zakona i njegove praktične primjene. Raspoloživi podaci iz *Global Integrity on the Western Balkans* ukazuje na to da ove zemlje teže uspostavljanju valjanog formalno pravnog okvira, koji, međutim, ne uspeva da proizvede planirane efekte u suzbijanju korupcije zbog loše implementacije<sup>27</sup>.

U tom smislu, usvajanje energetske pravne propisa EU možda neće biti praćeno odgovarajućom praktičnom primjenom u svakoj zemlji, jer bi to zahtjevalo reorganizaciju čitavog energetskeg sistema. Počevši od 2008, mehanizam Energetske zajednice za rješavanje sporova pruža važne informacije o stepenu usklađenosti sa zakonom o energetici EU: u ovom trenutku ima 15 otvorenih predmeta koji se tiču različitih aspekata Sporazuma o energetskoj zajednici, koji su dio kako grupnih tako i pojedinačnih slučajeva<sup>28</sup>, što je signal da je uspostavljanje pune saglasnosti sa Sporazumom težak proces.

Transformacija energetskeg sektora regiona u funkcionalni dio planiranog unutrašnjeg evropskeg energetskeg tržišta, u skladu sa trećim energetskeg paketom EU, odvija se veoma sporo. S obzirom da se električna energija u regionu tradicionalno obezbjeđuje kao opšte dobro, regulisanje njene prodaje na konkurentskom tržištu je daleko od ostvarenog, sem djelimično u Turskoj. Iako sporo, postignut je određen napredak u pravcu liberalizacije tržišta električne energije promenom ključnih zakona u skladu sa zahtevima EU. Osim Makedonije, sve zemlje u regionu su počele razvoj nacionalnog izbalansiranog energetskeg tržišta što bi omogućilo veću konkurenciju i obezbijedilo

veću stabilnost sistema tokom perioda povećane potražnje. Međutim, završetak reforme zahteva razdvajanje operatora prenosnog i distributivnog sistema (TSO i DSO), što je korak koji je do sada preduzeo EPS, glavna elektroenergetska kompanija u Srbiji i EPCG, glavna elektroenergetska kompanija u Crnoj Gori. Srbija je takođe jedina zemlja sa organizovanim "dan-unaprijed" tržištem. Kvote na srpskom energetskeg tržištu sada u stopu prate mađarsku, rumunsku i bugarsku berzu električne energije.

Osim Kosova i Bosne i Hercegovine sve ostale zemlje su preduzele korake ka deregulaciji cijena energenata ali su svoje napore ograničile samo na velike industrijske energetske potrošače. Regulisane tarife ispod tržišne cijene struje postoje svuda osim u Turskoj, gde su cijene za domaćinstva fiksirane, ali na nivou koji je blizu tržišnim cijenama. Održavanje tarifa struje i gasa ispod troškova proizvodnje šteti finansijskoj stabilnosti energetskeg sektora u državnom vlasništvu i vodi ka nedovoljnim investicijama u novu infrastrukturu i modernizaciju tokom vremena, dok je u isto vrijeme omogućilo formiranje dobro povezanih reketaša koji su iskoristili mogućnost arbitraže između regulisanih i tržišnih cijena. Brojne su studije slučaja o sličnim praksama u regionu, ali najveći incidenti zabilježeni su u Bosni i Hercegovini, gdje su generalni direktori kompanija proizvođača električne energije u državnom vlasništvu u više navrata u dogovoru sa privatnim trgovcima prodavali na crno višak električne energije ispod tržišne cijene, što je značajno smanjilo profit DP u korist dobro povezanih privatnih aktera.

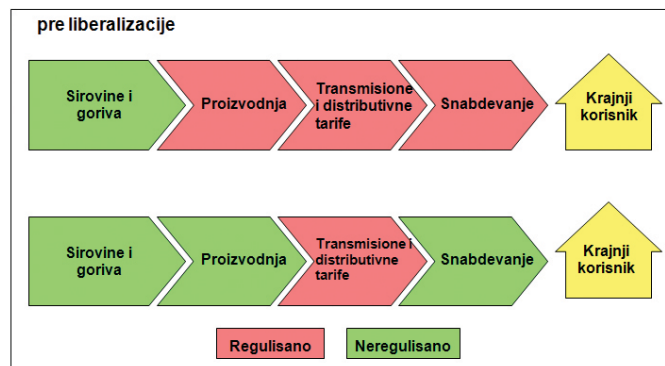
<sup>26</sup> Internet page of Energy Community/Energy Community WB6 Monitoring, [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/AREAS\\_OF\\_WORK/WB/Monitoring](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/WB/Monitoring), last accessed on 30.11.2015.

<sup>27</sup> Alina Mungiu-Pippidi, "The South Eastern Europe" in Mungiu-Pippidi, A. (ed.) (2015). *The Anticorruption Report, Volume 3: Government Favouritism in Europe*. Barbara Budrich Publishers, p. 53, available at <http://anticorrp.eu/publications/volume-3-government-favouritism-in-europe/>, last accessed on 09.05.2016.

<sup>28</sup> Internet page of Energy Community/Enforcement, [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/AREAS\\_OF\\_WORK/Dispute\\_Settlement](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/Dispute_Settlement), last accessed on 21.11.2015.

Ključni preduslov za uspjeh trećeg energetskog paketa jeste uspostavljanje snažnog nezavisnog regulatora. Komparativni vizuelni prikaz performansi zemalja zapadnog Balkana u sprovođenju trećeg energetskog paketa (slika 3) pokazuje da u Bosni i Hercegovini nema napretka u sprovođenju neophodnih zakonskih izmjena kojima bi se obezbijedila nezavisnost regulatornog tijela. U slučaju BiH, Vlada imenuje Regulatornu komisiju koju odobrava parlament. Međutim, zbog složene političke strukture zemlje, u kojoj ima više međusobno konkurentnih energetskih regulatornih tijela, proces odlučivanja je neefikasan i često proizvod političkog pregovaranja između suprotstavljenih frakcija<sup>29</sup>. U većini drugih zemalja u regionu, energetski regulator je u najmanju ruku funkcionalno i pravno nezavisan od izvršne vlasti. Međutim, problem sa nedostatkom autonomije prilikom imenovanja osoblja i formiranja budžeta i dalje postoji. Kosovo treba da primjeni energetske pravne propise EU u pogledu nezavisnosti i funkcionalnosti regulatora. Iako su Albanija i Turska primjenile veliki dio energetskih pravnih propisa EU i “progurale” kroz zakon zabranu bivšim političarima ili zaposlenima u energetskim kompanijama da postanu članovi uprava regulatornih tijela, ograničeni napredak dvije zemlje u ključnim reformama u energetskom sektoru, kao što su otvaranje tržišta električne energije u Albaniji i demonopolizacija sektora gasa u Turskoj, podiže crvene zastavice upozorenja o potencijalnom miješanju sa strane u odlučivanje regulatora.

#### Grafikon 4. Tržište struje pre i posle liberalizacije sa aspekta pravnih propisa EU



Izvor: CSD, 2014, Upravljanje energetskim sektorom i energetska (ne)stabilnost u Bugarskoj

U cilju obezbjeđivanja slobodne konkurencije na tržištu, Evropska komisija je naglasila značaj nezavisnog nacionalnog regulatornog tijela, sa dovoljno snage i diskrecije da garantuje pravilnu primjenu zakonodavstva u ovoj oblasti<sup>30</sup>. Zapravo, uloga regulatornog tijela je upravo da se suprotstavi bilo kakvoj netržišnoj koncentraciji monopolske moći, što je uobičajeni razlog za nastanak korupcije i fenomena zarobljene države.

Uobičajena praksa nepoštovanja primjene trećeg paketa širom regiona je **nedostatak adekvatnog razdvajanja u oblasti energetike**. U zemljama jugoistočne Evrope, razdvojenost postoji ili samo na papiru, ili određeni aspekti procesa razdvajanja, poput odvajanja finansijskih izvještaja ili kontrole upravljanja, još uvek nisu završeni. Razdvajanje je naporan zadatak za većinu zemalja jugoistočne Evrope, s obzirom da jasno razdvajanje proizvodnje i snabdevanja energijom od prenosa energije podrazumijeva raspad državnih energetskih monopola koji su uspješno maskirali finansijske i regulatorne deficite sistema. S jedne strane, državna energetska preduzeća nisu voljna da se suoče sa jačom konkurencijom, a sa druge strane, političari se plaše udara do koga bi dovela

<sup>29</sup> Sekretarijat energetske zajednice (2015), Godišnji izveštaj 2014/2015 Energy Community Secretariat, (2015), Annual Report 2014/2015, <https://www.energy->

[community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/DOCS/3872267/EnC\\_IR\\_2015WEB.pdf](https://community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/3872267/EnC_IR_2015WEB.pdf), poslednji put pristupljeno 23.11.2015.

<sup>30</sup> Direktiva 2009/72/EC – preambula 33.

iznenadna liberalizacija cijena. Zbog svega toga, kreatori politike u regionu skloni su da zadrže status quo i podrže samo reforme "na - papiru", koje formalno mjenjaju regulatorni okvir.

Da bi se garantovala održivu modernizaciju i liberalizaciju energetske tržišta i usklađivanje sa propisima EU, Vlada treba da se fokusira na sprovođenje reformi u tri glavne oblasti:

- obezbjeđivanje potpune nezavisnosti regulatornog tijela, kao i efikasnosti i kvaliteta procesa donošenja odluka;
- razdvajanje operatora prenosnog i distributivnog sistema u cilju unaprjeđenja konkurencije;
- proširenje pristupa otvorenom tržištu električne energije malim preduzećima i domaćinstvima

S druge strane, liberalizacija tržišta sama po sebi neće automatski obezbjeđiti veću konkurenciju. Adekvatan primer je Crna Gora gdje je tržište električne energije otvoreno ali privatne kompanije nijesu zainteresovane za učešće na njemu. Ovo je uglavnom rezultat tržišne dominacije vertikalno integrisane državne kompanije EPCG, relativno niskih cijena električne energije, nedovoljno razvijene infrastrukture i veličine tržišta električne energije u zemlji<sup>31</sup>. To je i razlog zbog koga su crnogorske vlasti pružale otpor procesu razdvajanja tvrdeći da će ugroziti finansijsku održivost energetske sektora.

<sup>31</sup> Media statement in *Elektroprivreda*, No. 356, Nisic, February 2015 - [http://www.epcg.com/sites/epcg.com/files/multimedia/gallery/files/2013/08/list\\_365.pdf](http://www.epcg.com/sites/epcg.com/files/multimedia/gallery/files/2013/08/list_365.pdf), last accessed on 09.05.2016.

<sup>32</sup> Evropska komisija, (2013), *Turska 2013 Izvještaj o napretku*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package\\_brochures/turkey\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package_brochures/turkey_2013.pdf), poslednji put pristupljeno 22.11.2015.

<sup>33</sup> Drew Leifheit, (2015), *Liberalizacija turskog tržišta gasa: BOTAS gubitak vladavine*, *Evropski prirodni gas*, <http://www.naturalgaseurope.com/botas-liberalizing-turkeys-gas-market>, poslednji put pristupljeno 22.11.2015.

<sup>34</sup> Makpetrol-ova glavna djelatnost je maloprodaja i velikoprodaja nafte, naftinih produkata, prirodnog gasa i biodizela. Izvor: Internet stranica Makpetrol, [https://www.makpetrol.com.mk/zamakpetrol\\_en.asp](https://www.makpetrol.com.mk/zamakpetrol_en.asp), poslednji put pristupljeno 09.05.2016.

## Box 2. Rizik zarobljavanja tržišta gasa u Turskoj i Makedoniji

Nakon početne eksplozije aktivnosti usmjerenih ka promovisanju konkurencije i ograničenju učešća države, tempo reformi u oblasti prirodnog gasa u Turskoj se usporio. U određenoj mjeri veliku ulogu odigrao je nedostatak spremnosti dobavljača prirodnog gasa u državnom vlasništvu (BOTAS) da ustupi dio tržišne moći. BOTAS je imao skoro kompletan monopol na uvoz, skladištenje, distribuciju i prodaju prirodnog gasa. EU je bio kritičan prema BOTAS navodeći da nije izvršeno razdvajanje kako bi se ispunili zahtjevi zakona o tržištu prirodnog gasa<sup>32</sup>. Stoga je energetske regulator predložio amandman kako bi olakšao razdvajanje BOTAS-a i reformu tenderskih procedura za uvoz gasa<sup>33</sup>. Ovaj paket reformi je na dnevnom redu turskih energetske vlasti najmanje poslednjih deset godina, ali BOTAS uspješno odolijeva promjenama upornim lobiranjem kod vlade da sačuva svoj monopol na uvoz i velikoprodaju. Ovaj politički aranžman je u skladu sa BOTAS-ovim "strateškim partnerstvom sa Gazpromom, koji je i dalje najveći distributer gasa u Turskoj, kontrolišući više od polovine ukupnog snabdijevanja gasom u zemlji. Privatna firma Makpetrol<sup>34</sup> dominantna je na makedonskom tržištu gasa sa važnom ulogom u određivanju cijene gasa u zemlji, koja je jedna od najskupljih u regionu, na osnovu ekskluzivnog ugovora koji ima sa Gazpromom<sup>35</sup>. Makpetrol je osim toga i jedna od stranaka u sporu protiv Vlade, koji je u toku, o još uvek aktuelnom pitanju vlasništva nad gasovodom. Ovaj problem usporava razvoj gasnog sektora, uključujući i gasifikaciju najvećih urbanih područja<sup>36</sup>. Spor je

<sup>35</sup> Regulatorna komisija za energetiku Energy Regulatory Commission, (2015), *Godišnji izveštaj 2014*, [http://www.erc.org.mk/odluki/2015.05.15\\_Godisen%20izvestaj%20za%20rabota%20na%20Regulatornata%20komisija%20za%20energetika%20na%20ORM%20za%202014%20godina\\_FINAL.pdf](http://www.erc.org.mk/odluki/2015.05.15_Godisen%20izvestaj%20za%20rabota%20na%20Regulatornata%20komisija%20za%20energetika%20na%20ORM%20za%202014%20godina_FINAL.pdf), poslednji put pristupljeno 09.05.2016.

<sup>36</sup> Evropska komisija, (2010), *Makedonija 2010 Izvještaj o napretku*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package\\_mk\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package_mk_rapport_2010_en.pdf); Evropska komisija, (2011), *Makedonija 2011 Izvještaj o napretku*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package\\_mk\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package_mk_rapport_2011_en.pdf); Evropska komisija, (2012), *Makedonija 2012 Izvještaj o napretku*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package\\_mk\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package_mk_rapport_2012_en.pdf); Evropska komisija, (2013), *Makedonija 2013*

najmanje deceniju dug i počeo je kada Makpetrol zahtijevao vlasništvo nad državnim gasovodom jer je investirao u ovu infrastrukturu. Iako ovaj pravni spor još nije okončan na sudu, funkcionalno rješenje koje je de- facto postalo stalno, je osnivanje društva GA-MA čiji su vlasnici i država i Makpetrol<sup>37</sup>, a koje upravlja sistemom isporuke gasa. Obje kompanije su bile umješane u navodno zarobljavanje – rizične poslove, koji su bili tema u medijima.

Ipak, gotovo sve zemlje u regionu otvorile su svoja tržišta 1. januara 2015. godine u skladu sa trećim energetske paketa što je omogućilo svima da sami izaberu dobavljače električne energije. Makedonija je donijela ad hoc odluku da odloži ovaj proces liberalizacije za pet godina, sprječivši tako male potrošače i domaćinstva da biraju svog dobavljača struje. Time je Makedonija prekršila Sporazum o energetske zajednici i Sekretarijat Energetske zajednice započeo je prekršajni postupak protiv ove zemlje. Od odlaganja liberalizacije tržišta električne energije imao je koristi aktuelni monopolista u distribuciji-EVN, koji bi bio izložen žestokoj konkurenciji privatnih trgovačkih kompanija koje pružaju bolje uslove za domaćinstva. Privatni trgovci električnom energijom oštećeni su odlukom vlade s obzirom da su mnogi od njihovih prethodno potpisanih ugovora sa klijentima automatski postali nevažeći. Ovo je još jedan slučaj koji pokazuje kako vlada štiti monopol aktuelne privatne kompanije za snabdijevanje električnom energijom na štetu konkurenata i krajnjih potrošača.

## Zaključci i preporuke

Jedna od glavnih prepreka za implementaciju efikasnih reformi u oblasti energetike u regionu

Jugoistočne Evrope je uporno postojanje deficita u energetske upravljanju koje se dovodi u vezu sa lošim korporativnim upravljanjem državnim energetske preduzećima, zavisnim i nesposobnim energetske regulatorima kao i nedosljednom energetske politikom. **Unaprjeđenje upravljanja u energetske sektoru, uključujući funkcionisanje i upravljanje državnim energetske preduzećima u regionu jugoistočne Evrope, je neophodno za postizanje efikasnih rezultata u borbi protiv korupcije i napredak na putu ka integraciji u EU.** Unaprjeđenje upravljanja uključujući funkcionisanje i upravljanje energetske preduzećima u državnim vlasništvu u najmanju ruku podrazumijeva sprovođenje sledećih aktivnosti:

- **Povećanje transparentnosti i pristup energetske podacima.** Ovo je naročito tačno kada su u pitanju podaci o potrošnji i finansijskom upravljanju DP u energetske sektorima. U cilju unaprjeđenja znanja o energetske sektoru, svi nacionalni parlamenti trebalo bi da izdaju godišnji nezavisni eksterni pregled energetske politike, koji bi trebalo da sprovede specijalne unutar partijske radne grupe, a koji obuhvata sljedeće: a) procjenu učinka energetske politike u odnosu na navedene prioritete za datu godinu, programski budžet i strateške ciljeve; b) procjena finansijskog stanja državnih energetske preduzeća i identifikacija razvojnih rizika sektora, uključujući i potrebne državne garancije i rizik od skrivene privatizacije; c) pregled prioriteta oblasti razvoja energetske politike za narednu godinu.
- Uvođenje **obaveznih standarda korporativnog upravljanja za DP u ener-**

Izveštaj o napretku [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mk\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf); Evropska komisija, (2014), Makedonija 2014 Izveštaj o napretku [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf); Evropska komisija, (2015), Makedonija, Izveštaj o napretku 2015

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia), poslednji put pristupljeno 9.05.2016.

<sup>37</sup> Ana Stojilovska, (2011), Pregled učinka Makedonije prema Izveštaju o napretku Evropske, Poglavlje 21: Trka sa preprekama? – Deo II, Analytica, [http://www.analyticamk.org/images/stories/files/report/2011/043/110\\_43policyreport.pdf](http://www.analyticamk.org/images/stories/files/report/2011/043/110_43policyreport.pdf), poslednji put pristupljeno 09.05.2016.

**getskom sektoru** sljedeći najbolje međunarodne principe, kao što su Smjernice OECD o korporativnom upravljanju preduzeća u vlasništvu države. **Zemljama jugoistočne Evrope nedostaje poštovanje, a povrh svega praktična primjena većine OECD principa.** Standardi treba da obezbijede **izveštavanje i objavljivanje podataka i informacija** u vezi sa finansijskim rezultatima, sprovođenjem postojeće prakse i metoda koje koriste kompanije koje posluju na otvorenom tržištu; ključne finansijske pokazatelje za praćenje i procenu operativnog učinka menadžmenta kao i dosljedno i vremenski uporedivo izvještavanje o sprovedenim programima i politici, uključujući i najvažnije indikatore za praćenje njihove implementacije i omogućavanje eks-ante, srednjoročne i eks-post procene učinka.

- Smanjenje **direktnog uticaja političkog rukovodstva u operativnom upravljanju energetskim preduzećima** i umjesto toga fokusirati se na razvoj politike, pružanje informacija od javnog značaja, i kontrolne funkcije. Usklađenost sa prioritetima i direktivama EU, zahtjeva promjene u nacionalnoj energetskoj politici zemalja Jugoistočne Evrope, od njihovog glavnog fokusa na unaprjeđenju proizvodnih kapaciteta ka obezbeđenju stabilnosti i sigurnosti snabdijevanja energijom, smanjenju energetskog siromaštva, i poboljšanju energetske efikasnosti.
- Uvođenje međunarodnih računovodstvenih standarda u izvještavanje energetskih DP, kao što su **međunarodni standardi finansijskog izvještavanja (MSFI)** koji povećavaju transparentnost transakcija putem objedinjene procedure objelodanjivanja i omogućavaju lakše poređenje finansijskog položaja različitih energetskih preduzeća. Trenutno, ne samo da često nedostaju godišnji finansijski izvještaji već je i sam princip izvještavanja veoma nedosljedan u pogledu

dostavljanja podataka, dubine analize i objavljivanja.

Dodatne akcije koje treba preduzeti u jugoistočnoj Evropi u cilju poboljšanja upravljanja u čitavom regionu uključuju:

- **Uvođenje prioriteta i izbor velikih investicionih projekata u procesu odlučivanja**, na osnovu jasnih i transparentnih procedura i analize zasnovane na činjenicama, usklađenih sa prioritetima EU, a u skladu sa kapacitetom nacionalnih uprava.
- **Povećanje administrativnih kapaciteta** nacionalnih energetskih regulatora, njihovu nezavisnosti od političkih i ekonomskih interesa i njihovu transparentnost i odgovornost kako u nacionalnim parlamentima i tako i u široj javnosti.
- Postizanje konsenzusa o dugoročnim prioritetima, u skladu sa nacionalnom strategijom za razvoj energetike, odobrenom od strane ključnih političkih stranaka, u saglasnosti sa prioritetima EU i programskim dokumentima.
- Implementirati što je brže moguće treći energetski paket mjera liberalizacije EU u pogledu regulatornih promjena i institucionalnih praksi, i sa aspekta perspektive za pridruživanje EU.