

## **BORBA PROTIV RIZIKA VEZANIH ZA ENERGETSKO UPRAVLJANJE I ZAROBLJAVANJE DRŽAVE NA ZAPADNOM BALKANU I U TURSKOJ**

Izveštaj o politici br. 5, juli 2016.

### **Jugoistočna Evropa i korupcija kao njezin stalni izazov**

Korupcija se često smatra “globalnim problemom”. To je naročito slučaj u regiji zapadnog Balkana i jugoistočne Evrope (JIE) gdje je niz uzajamno povezanih problema kao što su oružani sukobi, prekogranični kriminal, komunističko nasljeđe, nizak nivo razvoja, u kombinaciji sa ekonomskom, geopolitičkom i migracijskom krizom, mito i zloupotrebu javnog položaja pretvorio u sistemski problem koji građani sve češće karakterišu kao stanje zarobljene države. Slabe demokratske tradicije, mreže političkog protekcionizma, ekonomska oligarhija i mračne poslovne prakse, potpomognute korupcijom i vezama s organiziranim kriminalom sprečavaju uspješnost ključnih reformskih inicijativa u najvažnijim sektorima privrede.

Isto objašnjenje može se primijeniti na gotovo sve javno kontrolirane sektore u JI Evropi ali se znaci te prakse naročito počinju javljati u energetskom sektoru, koji je nedovoljno istražen u pogledu upravljačkog deficita i korupcijskih pritisaka uprkos svakodnevnim medijskim člancima o korupciji u energetskom sektoru. Prilike i resursi za nezakonite prakse i/ili zloupotrebe u energetskom sektoru u JI Evropi su brojne, dok su interna organičenja i eksterna uvjetovanja i dalje nedovoljna da bi se prevazišli kritični rizici u pogledu energetske sigurnosti i sektorskih slabosti. Među najkritičnijim nedostacima na polju energetskog upravljanja su široko rasprostranjeni rizici od korupcije kao npr. **loše upravljanje državnim energetskim preduzećima, nepravilnosti u ugovorima o javnim nabavkama i**

#### **KLJUČNE TAČKE**

- Najkritičniji nedostaci na polju energetskog upravljanja su loše upravljanje državnim energetskim preduzećima, nepravilnosti i korupcijski rizici u ugovorima o javnim nabavkama i spor proces liberalizacije i integracije u regionalna energetska tržišta.
- Regionalne vlasti nevoljko otvaraju svoja tržišta električne energije, zadržavajući pri tom regulirane cijene za domaćinstva i privredne subjekte – mjera usmjerena na očuvanje socijalnog mira, koja povećava stepen političkog uplitanja, narušava konkurenciju i povećava rizik od korupcije.
- Široko rasprostranjeno energetska siromaštvo u JI Evropi treba rješavati kroz mjere energetske efikasnosti i omogućavanje pristupa alternativnim izvorima energije. Subvencije su kotraproduktivne jer generiraju fiskalnu neravnotežu državnih preduzeća, koja se na koncu odražava na ekonomski razvoj zemlje.
- Provedba pravne stečevine EU u oblasti energije prilično je neujednačena širom JI Evrope, a uspostava nadležnog i nezavisnog regulatora i dalje je jedan od najzahtjevnijih zadataka koji treba riješiti.
- Zemlje JI Evrope trebaju osigurati veću transparentnost i veći standard korporativnog upravljanja za državna preduzeća kojima će smanjiti političko uplitanje u upravljanje ovim preduzećima.
- Najveći izazov u pogledu upravljanja je nepostojanje političke saglasnosti oko dugoročnih nacionalnih energetske strategija, gdje se konstantno donose *ad-hoc* odluke, koje su često proizvod neprimjerenog uticaja trećih strana.



spor proces liberalizacije i demonopolizacije energetskega sektora, koji izoliraju korumpirane mreže od poremećenih tržišnih snaga<sup>1</sup>. Propust da se osigura veća konkurentnost u ovom sektoru dodatno je pojačan negativnim implikacijama EU, odnosno ekonomskom i geopolitičkom uzdržanosti Rusije u regiji, s jedne strane, i finansijskom ovisnošću političkih elita o preduzećima koja djeluju u energetskega sektoru, s druge. Velike energetske projekte širom regije iskorištavaju lokalne grupe s ciljem povećanja svog bogatstva na uštrb nacionalnih prioriteta energetske politike.

## Korporativno upravljanje energetskega preduzećima u državnom vlasništvu

Izuzetno veliki angažman vlasti u privredi jugoistočne Evrope poziva na oprez od potencijalnog sukoba interesa između javnih institucija i poslovnog sektora. Sveobuhvatna procjena regiona JI Evrope, koju je proveo SELDI (Mreža za razvoj liderstva i integriteta u jugoistočnoj Evropi), navodi tri glavne **preporuke za poboljšanje cjelokupnog antikorupcijskog okruženja i ostvarivanje opipljivih rezultata u borbi protiv korupcije**.<sup>2</sup> Među tim preporukama je i povećanje transparentnosti odlučivanja u energetskega sektoru kao i odgovornosti korporativne uprave državnih preduzeća. Potrebno je ograničiti uplitanje političkih elita u upravljanje državnim preduzećima, dok bi se uprava takvih preduzeća trebale fokusirati na definiranje jasnog regulatornog okvira i konzistentne, dugoročne energetske politike. Ciljevi u pogledu transparentnosti, odgovornosti, dosljedne politike i učinkovite uprave u ključnim javnim sektorima sastavni su dio mape puta zapadnog Balkana za pridruživanje EU.

Prevladavanje upravljačkih nedostataka u energetskega sektoru zahtijeva od **uprava državnih preduzeća da dosljedno primjenjuju standarde korporativnog upravljanja. To je nužno kako bi se osiguralo da ta preduzeća budu profitabilna, da se**

**njima učinkovito upravlja i da se izbjegavaju rizici od korupcije.** Uspostavom postojećih, transparentnih i nezavisnih upravljačkih struktura i procedura vlasti bi mogle, ako ne razbiti onda makar ublažiti efekte začaranog kruga subvencioniranih cijena, energetskega siromaštva, energetske neefikasnosti i niske stope ulaganja u modernizaciju infrastrukture.

Prethodne studije ukazuju da **bolje korporativno upravljanje državnim preduzećima osim što vodi ka pozitivnim ishodima tih preduzeća također proizvodi pozitivne učinke na nivou države**.<sup>3</sup> Konkretno, reforma uprave utiče na operativne rezultate državnih preduzeća u smislu radne produktivnosti i cijena a, što je najvažnije opseg i kvaliteta usluga postaju bolji ukoliko postoji postojan pravni i vlasnički okvir, stručan odbor i osoblje, fiskalna disciplina, dobro upravljanje učinkom, sistem nadzora i visok stepen transparentnosti, kako dobrovoljni (izvještaji o aktivnosti, objavljivanje) tako i kroz sistem revizije.<sup>4</sup> Uz bolje upravljanje dolazi i bolji pristup domaćim i međunarodnim tržištima kapitala, a time i alternativnim izvorima finansiranja koji se mogu koristiti za izgradnju infrastrukture ili pružanje ključnih usluga energetskega siromašnoj populaciji. Osim toga, praksa je pokazala da državna preduzeća kroz bolje upravljanje zapravo mogu uštedjeti novac, koji potom mogu preusmjeriti tamo gdje je najpotrebniji, kao npr. u ključnu infrastrukturu ili projekte usmjerene na povećanje energetske efikasnosti.<sup>5</sup> Ono što je možda najvažnije je da bolje upravljanje također povećava prihode za državu u cjelini kroz godišnje dividende koje «unovčavaju» finansijski snažna državna preduzeća.

U smjernicama OECD-a o korporativnom upravljanju državnim preduzećima navodi se **da pravni i regulatorni okvir za državna preduzeća treba osigurati iste mogućnosti na tržištima** na kojima se državna preduzeća natječu sa preduzećima iz privatnog sektora kako bi se izbjeglo narušavanje tržišta i rizici od korupcije. Operativna autonomija

<sup>1</sup> Ovaj izvještaj o politici temelji se na sveobuhvatnoj studiji *Regionalni izvještaj o upravljanju energijom i procjeni stanja zarobljenosti*, koju je uradio SELDI kroz desk istraživanje, dubinske intervju i konsultacije s regionalnim energetskega akterima.

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

<sup>3</sup> OECD (2015), *OECD-ove smjernice o korporativnom upravljanju za državna preduzeća, izdanje 2015.*, OECD Publishing, Paris.

<sup>4</sup> World Bank Group, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Toolkit*, 2014, p. 16, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/10/20286791/corp-orate-governance-state-owned-enterprises-toolkit>, posljednji put pristupljeno 09.05.2016.

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

upravnih odbora i izvršnih direktora garancija je neovisnosti preduzeća, koja državna preduzeća štiti od potencijalnog političkog nadzora. Djelotvoran pravni i regulatorni okvir za državna preduzeća preduvjet je za sprečavanje zloupotrebe kontrolne funkcije državnih preduzeća u političke svrhe. Slab pravni okvir potencijalno ostavlja prostor za političko zagovaranje, optužbe za korupciju, nezakonite finansijske transfere i sl.

Smjernice OECD-a također nalažu jasno razdvajanje političkih stranaka od upravljačkih tijela državnih preduzeća. Veoma važan pokazatelj pravilnog rada izvršnih direktora je proces njihovog upošljavanja. Proizvoljno otpuštanje i zapošljavanje znakovi su lošeg javnog upravljanja, međutim, **još veći problem predstavljaju slučajevi koji ukazuju na veze između izvršnih direktora i članova upravnih odbora sa političkim strankama.** U gotovo svim zemljama zapadnog Balkana, u upravnim odborima državnih energetske preduzeća dominiraju stranački postavljeni ljudi. U sedam analiziranih zemalja, postoje dokazi da najmanje 27 političkih figura sjedi u upravnim odborima državnih energetske preduzeća<sup>6</sup>. U mnogim slučajevima, takva imenovanja su način nagrađivanja starijih članova političkih stranaka. Primjera rada, u Srbiji i Albaniji je ustaljena praksa da se mjesta u upravnim odborima javnih preduzeća nakon izbora raspodjeljuju među političkim strankama kao dio sporazuma o podjeli vlasti.<sup>7</sup> U konkretnom slučaju Makedonije, u nedavnoj aferi prisluškivanja otkriveno je kako je šef kabineta premijera navodno naložio direktoru ELEM-a da zaposli ljude s liste koju je pripremio Ministarstvo unutrašnjih poslova. Proizvoljno zapošljavanje u državna energetska preduzeća, osim što predstavlja administrativno opterećenje takvim preduzećima, može također imati negativan uticaj na njihove operativne troškove.

Glavna prepreka dobrom upravljanju u ovom sektoru je nepovjerenje koje je prouzrokovano nedostatkom transparentnosti i/ili sumnjom na korupciju odnosno evidentnom korupcijom. **Koruptivne prakse i**

<sup>6</sup> Prema podacima koje su dostavili partneri SELDI mreže.

<sup>7</sup> Agencija za borbu protiv korupcije u Srbiji dala je preporuku da se direktor Srbijagasa razriješi dužnosti radi sukoba interesa. Sukob interesa proizilazi iz činjenice da je ujedno bio predsjednik Nadzornog odbora Banatskih dvora i član Nadzornog odbora Yugorosgaza. Pored toga, on je direktor preduzeća Južni tok.

<sup>8</sup> SELDI. Regional Energy Governance and State Capture Assessment Report. Sofija, 2016.

**nepostojanje transparentnosti** utiču na mnoge procese u ukupnom djelovanju preduzeća – od finansijske održivosti i atraktivnosti preduzeća (odvraća ulagače zbog povećanog rizika) do sposobnosti preduzeća da servisira svoje klijente i akumulira bogatstvo (pogrešna raspodjela ograničenih resursa). Analiza usklađenosti javnih energetske preduzeća s međunarodno usvojenim smjernicama OECD-a o dobrom korporativnom upravljanju pokazuje da se u ovoj regiji korporativni principi ni izbliza ne poštuju. Državnim energetske preduzećima uglavnom nedostaju transparentna pravila i učinkovite procedure odlučivanja o troškovima i dobitima, dok politički pritisak pogoduje samo blisko povezanim poslovnim krugovima.<sup>9</sup> U nekim slučajevima uspostavljen je odgovarajući okvir korporativnog upravljanja ali se pravila ne provode na učinkovit način. U slučaju Turske, država učinkovito upravlja državnim preduzećima kroz eksplicitne i direktne upute koje se daju izvršnim direktorima. Osim toga, Ministarstvo i parlament kontrolu nad državnim preduzećima održavaju preko budžeta budući da Ministarstvo ima pravo zahtijevati dugoročni umjesto godišnjeg budžeta.<sup>10</sup>

U svjetlu gore navedenog jasno je da je sadašnji sistem upravljanja državnim preduzećima u JI Evropi sklon zloupotrebi javnih sredstava i korupciji. Da bi se povećala transparentnost upravljanja i unaprijedila administracija državnih preduzeća neophodno je uspostaviti sveobuhvatni mehanizam javnog nadzora i izvještavanja. Mnoga preduzeća u regiji nisu učinila dostupnim na svojim internetskim stranicama svoje godišnje finansijske izvještaje za 2014. i 2015. godinu niti su osigurale prethodne historijske podatke o svom poslovanju od prije 2009/2008. Većina preduzeća daje minimum finansijskih informacija, ne pružajući detaljne opise svog poslovanja niti skorije odluke svojih uprava. Finansijskim izvještajima koji su postavljeni na internetske stranice nedostaju izvještaji o novčanim tokovima i/ili nekonsolidirane informacije o novčanim tokovima. Umjesto toga, bilansi preduzeća nude samo informacije o slobodnim

<sup>9</sup> Upravljanje javnim preduzećima na Kosovu, GAP (2015) <http://www.institutigap.org/documents/8557489987445884547.pdf>

<sup>10</sup> Uputstva, koja obuhvataju dužnosti i odgovornosti javnih energetske preduzeća, utvrđena su zakonom. Provedba svakog pojedinačnog uputstva podliježe zakonu, kako navode stručnjaci EPDK sa kojima smo razgovarali 8. Oktobra 2015.

novačnim tokovima za izvještajni period. Jedna od najgorih identificiranih studija slučajeva u regiji je albansko državna elektroprivreda koja na svojoj internetskoj stranici uopće ne objavljuje svoje finansijske izvještaje. Osim toga, većina javnih preduzeća ne objavljuje detaljan pregled trenutnih aktivnosti vezanih za svoje energetske projekte. Informacije o javnim nabavkama državnih preduzeća su također oskudne. Često je gotovo nemoguće pronaći podatke o ponuđačima za datu godinu jer informacije o mnogim ugovorima ili nedostaju ili se smatraju sastavnim dijelom zatvorenog postupka prema nacionalnom zakonodavstvu.

## Implikacije finansijskog upravljanja

Postojeći upravljački nedostaci u **energetskom sektoru u regiji pretočeni su u netačne finansijske rezultate**. Model subvencioniranog upravljanja koji se primjenjuje širom regije čini učinkovitost javnih preduzeća izuzetno ovisnom o državi.<sup>11</sup> Energetski regulator prisiljava javna preduzeća da energiju prodaju ispod tržišne cijene, akumulirajući tako tarifni deficit. Državna preduzeća se lišavaju viška sredstava koja su neophodna za izgradnju novih kapaciteta ili modernizaciju postojećih energetske postrojenja ključnih za unapređenje energetske efikasnosti regije, osiguranje opskrbe i prevladavanje energetske siromaštva.

Primjera radi, srbijansko javno preduzeće za snabdijevanje i distribuciju, EPS, i njezin pandan u opskrbi prirodnim gasom, Srbijagas, su među preduzećima koja se suočavaju sa najvećim finansijskim rizicima. EPS ima probleme sa tarifnim deficitom koji se stvara reguliranim cijenama električne energije koje su niže od troškova proizvodnje zbog političkog pritiska i nemogućnosti preduzeća da poboljša naplatu potraživanja. Vijesti o finansijskim problemima EPS-a prvi put su objavljeni 2013. godine, kada je preduzeće objavilo da mu je potrebno 450 miliona eura pozajmice kako bi izbjeglo bankrot. U isto vrijeme, Elektroprivreda Srbije bila je preplavljena zaposlenicima, koji su često na te položaje postavljani političkom linijom. Njegov trenutni položaj *de facto* monopolističkog preduzeća na tržištu električnom energijom donekle je ublažila

<sup>11</sup> Na primjer, osim Turske, sve zemlje zapadnog Balkana zadržale su umjetno niske tarife električne energije i gasa za domaćinstva.

njegovu tešku finansijsku situaciju ali dugoročna finansijska održivost preduzeća i dalje je u opasnosti. Slično tome, preduzeće Srbijagas je akumuliralo značajan dug kao rezultat nenaplaćenih potraživanja od općinskih toplana i nekih povlašćenih potrošača industrijskog gasa. Uslijed ogromnog otpisa duga prema krajnjim potrošačima u 2012. i 2013. godine došlo je do značajnih gubitaka velesnabdjevača gasom. Slično kao i sa EPS-om, glavni krivac je neodrživa cjenovna politika preduzeća koje je bila na snazi od 2008. do 2012. godine i koje je odgovorna za oko 40% gubitaka Srbijagasa.

Umjetnim održavanjem cijena energije na niskom nivou ne rješava se postojeći problem energetske siromaštva, koje bi trebalo riješiti kroz mjere energetske efikasnosti i pristup alternativnim gorivima, a ne preko krajnje niskih cijena. **Energetsko siromaštvo utiče na veliki dio populacije JI Evrope**. Primjera radi, podaci pokazuju da oko 40% građana Srbije ne može adekvatno zagrijavati svoje domove.<sup>12</sup> Građani u regiji su zarobljeni u modelu energetske neefikasnosti. Suočeni sa ozbiljnim problemom nepristupačnosti i pod pritiskom nedostupnosti zbog prostornih i tehničkih ograničenja građani pribjegavaju neefikasnom ugljenu i drvetu na uštrb kvalitete zraka i zdravlja.

Finansijski izgledi državnih energetske preduzeća u JI Evropi postaju sve problematičniji u periodu od 2009. do 2014. godine. Glavni problemi su i dalje unutrašnja prezaduženost i neefikasno upravljanje, koje uzrokuju najveći finansijski odljev, narušavajući tako finansijsko zdravlje preduzeća u regiji. Pored toga, nedostatne javne informacije o učešću državnih preduzeća u velikim infrastrukturnim energetskim projektima ukazuju na to da će se **državna preduzeća najvjerovatnije nasukati u ogromnim troškovima pod pritiskom da zadrže svoje socijalne funkcije** koje ograničavaju njihove prilike za ulaganja. Uslijed nedostatka kapaciteta za upravljanje velikim projektima i utvrđivanje i smanjenje projektnih rizika uprave državnih preduzeća doživljavaju krah u korist banaka, pružatelja usluga i kooperanata. Nesigurnost u pogledu predvidljivosti gotovinskih priljeva i odljeva

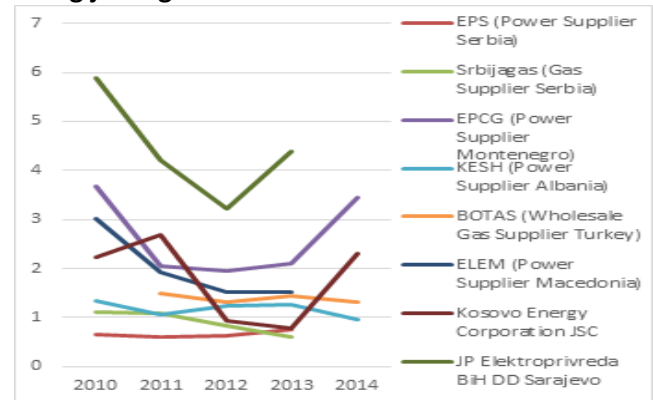
<sup>12</sup> CSD (2015). Srbija: Nacionalni pokazatelji energetske sigurnosti i izazovi politike. Činjenični pregled.



zbog regulatornog okvira koji se stalno mijenja i izvlačenja sredstava preduzeća kroz natječajne za javne nabavke povećava kreditni rizik, a time i troškove posuđivanja za javna preduzeća. Potonje odvrća preduzeća od ulaganja u infrastrukturu i efikasnost, čime se podriva energetska sigurnost cijele zemlje.

Iako su se finansijski rezultati velesnabdjevača električnom energijom i gasom pogoršali uslijed pogrešnih cjenovnih politika, državna preduzeća u pravilu i dalje imaju dosta stabilnu finansijsku poziciju. Kao što je istaknuto ranije, pozitivne izgleda treba uzeti s oprezom jer postoji mnogo nepoznanica u vezi sa dugoročnom finansijskom pozicijom preduzeća u regiji jugoistočne Evrope. Prije svega, likvidnost preduzeća se iscrpljuje, dok se novi dugovi stalno akumuliraju. Potonje naročito vrijedi za srbijanska preduzeća, Srbijagas i EPS, ali sve više i za albansku elektroprivredu (KESH). Makedonski elektroenergetski monopol, ELEM, je također među preduzećima kod kojih je vidljivo pogoršanje finansijskih pokazatelja.<sup>13</sup> Najveća srbijanska elektroenergetska i gasna preduzeća su najizloženija riziku kratkoročne likvidnosti jer oba preduzeća trenutno imaju omjere ispod 1, što ukazuju na opasnost da neće biti u stanju vratiti svoje kratkoročne dugove ukoliko isti dospiju u bilo kojem trenutku. Omjer duga, s druge strane, pokazuje da državna preduzeća nisu koristila prekomjerno velike količine pozajmljenog kapitala i da bi u normalnim okolnostima bila u stanju pokriti i/ili refinansirati svoje dugove. To naročito vrijedi za elektroprivredu, gdje se veći omjer duga smatra održivim jer preduzeća kontroliraju stalne novčane tokove od redovnih krajnjih potrošača.

### Prikaz 1. Trenutni omjer odabranih državnih preduzeća u oblasti velesnabdjevača električnom energijom i gasom



Izvor: Kalkulacije zasnovane na dostupnim godišnjim izvještajima državnih preduzeća i drugim zvaničnim izvorima<sup>14</sup>.

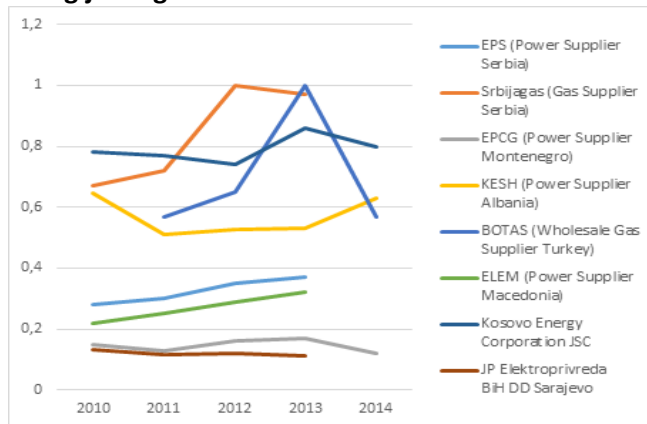
Značajna iznimka u tom pogledu je preduzeće Srbijagas, koje se u proteklih pet godina značajno zadužilo kod svog vlasnika, preduzeća Gazprom, jer plaća jednu od najvećih cijena uvoznog gasa u Evropi, a ovlašteno je da svojim krajnjim klijentima preprodaje gas na vlastiti gubitak. Srbijagas se također suočava sa neodrživim dugoročnim dugom od 806 miliona eura jer nije u stanju naplatiti potraživanja od svojih klijenata, među kojima su i društveno osjetljiva preduzeća kao što su toplane i veliki industrijski kompleksi koji su veliki potošači gasa kao što su HIP-Petrochimia i Fabrika stakla Paraćin. Crnogorska elektroprivreda također bilježi

<sup>14</sup> Vlastite kalkulacije za: **Bosnu i Hercegovinu:** Godišnji izvještaj JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo, <http://www.elektroprivreda.ba/stranica/izvjestaji-o-poslovanju>, posljednji put pristupljeno 09.05.2016; Godišnji izvještaj JP ELEKTROPRIVERDE HZ HB, <http://www.ephznb.ba/publikacije/godisnja-izviesca/>, posljednji put pristupljeno 09.05.2016; Finansijski bilans Elektroprivrede 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), posljednji put pristupljeno 09.05.2016; **Makedonija:** MEPSO, Zasebni finansijski izvještaj i izvještaji nezavisnog revizora, <http://www.mepso.com.mk/en-us/ListanjeIzveshtai.aspx?categoryID=135>, posljednji 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=com_content&view=article&id=362&Itemid=166&lang=mk), posljednji put pristupljeno 09.05.2016; **Turska:** Godišnji izvještaji državnih preduzeća i izvještaji finansijskih sudova; **Kosovo:** Jedinica za politike i nadzor javnih preduzeća pri Ministarstvu ekonomskog razvoja Republike Kosovo; **Albanija:** Nacionalni centar za registraciju; **Srbija:** Agencija za registraciju poslovnih subjekata; **Crna Gora:** preduzeća analizirana na osnovu informacija dobivenih kroz slobodni pristup informacijama.

<sup>13</sup> Mnoga državna preduzeća još uvijek nisu objavila svoje godišnje finansijske izvještaje za 2014. i 2015., zbog čega je bilo gotovo nemoguće napraviti procjenu njihovog trenutnog finansijskog upravljanja.

rastući omjer duga i kapitala jer su domaćinstva nakupila preko 134 miliona eura neplaćenih računa za struju do početka 2016. godine. Preduzeće se također bori za naplatu od jednog od najvećih energetske potrošača u zemlji, tvornice aluminijske KAP. Kako bi dokinula praksu neplaćanja računa, pod pritiskom privatnih, manjinskih dioničara, Upravni odbor EPCG je početkom 2013. godine odlučio obustaviti KAP-u opskrbu strujom. Upkos toj odluci, Evropska mreža operatera prenosnog sistema za električnu energiju (ENTSO-E) je kasnije otkrila da je vlada nastavila opskrbljivati KAP električnom energijom nabavljenom preko operatera prenosnog sistema iz Evropske elektroenergetske mreže<sup>15</sup>.

## Prikaz 2. Omjer duga i kapitala odabranih državnih preduzeća u oblasti velesnabdjevača električnom energijom i gasom



Izvor: Kalkulacije na osnovu dostupnih godišnjih izvještaja državnih preduzeća i drugih zvaničnih izvora.

## Loše upravljanje javnim nabavkama i koruptivne prakse

Javne nabavke su ključni alat ekonomskog razvoja kao i sredstvo za preraspodjelu nacionalnog dohodka. Kao takve izuzetno su sklone korupciji, prevarama i drugim oblicima zloupotrebe javnih finansijskih sredstava. Dakle, povećana odgovornost u segmentu javnih nabavki u energetskom sektoru od posebnog je značaja za građane JI Evrope. Premda je ostvaren ograničen napredak u pogledu mjera za borbu protiv korupcije i sprečavanja zloupotrebe javnih sredstava općenito, glavni problemi u javnim nabavkama kao što su sukobi interesa, monitiranje tenderskih kriterija i

neefikasnost javne potrošnje i dalje ostaju neriješeni. Javne nabavke u energetskom sektoru igraju značajnu ulogu u brojnim aktivnostima od izgradnje velike infstrukture do kupovine materijala i dodjeljivanja konsultantskih ugovora i ugovora o finansijskim uslugama. Javne su nabavke tradicionalno osjetljive na korupciju u mladim demokratijama, naročito kada je riječ o velikim natječajima i nedostatku konkurencije, što je tipično za energetski sektor. Energetska preduzeća se najčešće nalaze među najvećim ugovaračima javnih nabavki u regiji, kako u pogledu dodjele ugovora o javnim nabavkama tako i u pogledu potrošnje sredstava u ovu svrhu.

U slučajevima gdje su energetske operateri ujedno i ugovorni organi, zbog olakšavanja regulatornih postupaka za sektorske ugovorne organe (propisi o komunalnim uslugama), korupcija se može vidjeti u prekomjernoj upotrebi ograničenih postupaka (nepostojanje konkurencije/ograničen pristup tržištu); tenderima pripremljenim po mjeri određenog ponuđača (sa izuzetno individualiziranim tehničkim specifikacijama); odstupanjima u provedbi ugovora (uglavnom kada je riječ o radovima i opremi koju energetska preduzeća koriste u velikim količinama); neispunjavanju tehničkih specifikacija ili standarda kvalitete opisanih u uvjetima natječaja; kao i u fiktivnim ugovorima (radovi, roba i usluge) koji se nikada ne provedu. Čak i slučajevima gdje se koristi konkurentski natječaj, opširne (ali ne i detaljne) specifikacije i očigledno nepraktični uvjeti ugovora ostavljaju prostor za post-tenderske pregovore sa ponuđačima i shodno tome prostor za davanje mita.

Glavni faktori koji doprinose povećanju rizika od korupcije u javnim nabavkama u energetskom sektoru mogu se sažeti na sljedeći način:

- Značajni privredni interesi, snažni politički lobiji i značajna nacionalna i međunarodna sredstva koja su prisutna u energetskom sektoru;
- Nepostojanje prave konkurencije i snažna monopolizacija pojedinih segmenata građevinskih i projektantskih firmi i firmi za održavanje u energetskom sektoru;
- Nepostojanje transparentnosti, javne svijesti i nezavisne stručne procjene, te ograničen pristup informacijama iz razloga nacionalne sigurnosti;

<sup>15</sup> Prelec, Marko (2014). Dobitnici i gubitnici: Ko ima koristi od visoke korupcije u energetskom sektoru JIE?. Vidi Change Net.

- Tehnička složenost energetskeg sektora;
- Udio ugovora dodjeljenih kroz nekonkurentski postupak javnih nabavki u energetskeg sektoru sistematski je veći od udjela dodjeljenih konkurentskih ugovora u ostatku privrede.<sup>16</sup>

## Izazovi u pogledu transparentnosti

**Nedostatak transparentnosti u upravljanju javnim nabavkama jedan je od najjasnijih pokazatelja kompromitiranog upravljanja** koje onemogućava građanima da shvate strukturu javne potrošnje. Premda su podaci o javnim nabavkama općenito dostupni građanima, malo je konkretnih informacija o javnim nabavkama u energetskeg sektoru, što dodatno onemogućava usporedbu na sektorskom nivou i sa drugim zemljama. Albanija je tipičan primjer jer elektroprivrede ne objavljuju dovoljno informacija o objavljenim natječajima. Podaci o pritužbama zbog lošeg upravljanja javnim nabavkama su nešto konkretniji ali im nedostaju pojedinosti i oni se ne mogu koristiti kao osnova za donošenje relevantnih zaključaka.<sup>17</sup> Drugi primjer je Kosovo, koje daje podatke o preduzećima koja su dodijelila ugovore o javnim nabavkama kao i informacije o najnižim ponudama i vrsti postupka ali ne nudi obrazloženje za odbijanje kandidata (čija imena nisu objavljena). **Informacije o javnim nabavkama u energetskeg sektoru Srbije također su ograničene** budući da Ured za javne nabavke nema skupne podatke za cijeli sektor, a prema Zakonu o javnim nabavkama, ponude koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma nisu obavezne. Slično tome, u Crnoj Gori nema sektorskih podataka o javnim nabavkama u sektoru energije i da bi se znalo koliko se sredstava troši u tom sektoru potrebno je podnijeti zvanični zahtjev temeljem zakona o slobodi pristupa informacijama, što postupak provjere može produžiti na neodređeno vrijeme. Jedini izvještaji koji se izrađuju u Crnoj Gori su pojedinačni godišnji izvještaji ugovornih organa za koje ne postoji obaveza objavljivanja, dok Uprava za javne nabavke konsolidirani izvještaj za sve ugovorne organe izrađuje na godišnjoj razini. Pored toga, postupci do potpisivanja ugovora su u Crnoj Gori

uređeni zakonom, ali u fazi provedbe ugovora nisu predviđene nikakve kontrole. U međuvremenu, broj kaznenih prijava je zanemariv,<sup>18</sup> a nadležne institucije ne procesuiraju sporne slučajeve. Kao što se može vidjeti iz Tabele 1, izvještavanje o javnim nabavkama u najvećim elektroenergetskim preduzećima u zemlji vrlo je nedosljedno kako u pogledu planiranja, tako i u pogledu stvarne provedbe. Postavlja se pitanje jesu li razlike u izvještajima vlasti i državnih preduzeća rezultat neevidentiranih sredstava koja su izvučena iz preduzeća ili jednostavno znak nemara.

**Tabela 1. Nedosljednost u izvještavanju o izvršenju budžeta za javne nabavke u najvećem elektroenergetskom preduzeću Crne Gore, EPCG u 2012., u milionima eura**

	Planirani budžet	Izvršeni 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 o javnim nabavkama EPCG za 2012., pribavljene temeljem Zakona slobodi pristupa informacijama (izvršeni budžet).

## Ograničenja u pogledu konkurencije

Jedan od najčešćih znakova koji ukazuju na korupciju u energetskeg sektoru u regiji JI Evrope je opće **ograničenje tržišnog natjecanja**. Ugovorni organi često prilagođavaju zahtjeve o izuzecima i nameću isključive kriterije kako bi ograničili konkurenciju u svakom pojedinačnom ugovoru. Diskvalifikacijski kriteriji se često prilagođavaju profilima konkretnih preduzeća. To se često radi kroz direktno uticanje na postupak izrade obavještenja o natječaju kroz nezakoniti prenos sredstava ili «zarobljavanje» viših rukovodilaca u državnim preduzećima.<sup>19</sup> U nekim slučajevima kao što su srbijanski međuvladini ugovori, **energetski ugovori se mogu izuzeti iz cijelog procesa javnih nabavki**. U takvim slučajevima, načela

<sup>16</sup> CSD (2014), *Upravljanje energetskeg sektorom i energetska (ne)sigurnost u Bugarskoj, centar za demokratske studije*, Sofija, 2014.

<sup>17</sup> Kalkulacije albanskog partnera, zasnovane na izvještajima Komisije za javne nabavke (2015).

<sup>18</sup> Na primjer, u 2014., Uprava za javne nabavke nije primila ni jednu kaznenu prijavu zbog sumnje na korupciju, sukob interesa i kršenje antikorupcijskih pravila. Uprava za javne nabavke, Izvještaj o javnim nabavkama u 2014., maj 2015.

<sup>19</sup> Centar za demokratske studije (2014). *Upravljanje energetskeg sektorom i energetska (ne)sigurnost u Bugarskoj*.

transparentnosti dobrog upravljanja, učinkovitosti i konkurencije se ostavljaju po strani kako bi se ugovori dodijelili direktno interesnim privatnim grupama.<sup>20</sup>

Kosovski operater prenosnog sistema i tržišta električne energije (KOSTT) je, primjera radi, dodijelio 31 ugovor od decembra 2010. do januara 2014. u okviru pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, kao i 2 ugovora kroz pregovarački postupak nakon objave ugovora.<sup>21</sup> Isti problem je uočen u makedonskoj elektroprivredi, ELEM-u (vidi Tabelu 2). Ugovori dodijeljeni kroz ovu vrstu postupka su praktično «dogovori sklopljeni u četiri oka» između zvaničnika državnih preduzeća i privatnih poduzetnika. Provedba ne omogućava otvoreni i/ili jednak pristup svim privrednim igračima<sup>22</sup> i na taj način ometa javno nadmetanje. S obzirom na veličinu tih ugovora, naročito kada je riječ o velikim projektima, prisutan je veliki rizik od korupcije. Ugovori sa cijenama koje su znatno veće od tržišnih često su rezultat ugovorenih postupaka javne nabavke bez objavljivanja obavještenja. Više od 13% tendera o javnim nabavkama ELEM-a u periodu između 2009. i 2014. godine strukturirano je na ovaj način i čine jednu trećinu ukupnih javnih nabavki, dok je 36% ugovora rezultat pregovaračkog postupka nakon objave obavještenja.

---

<sup>20</sup> Dobar primjer je upravljanje postupkom javnih nabavki u srbijanskom odjelu ruskog plinovoda Južni tok, koji je u potpunosti izuzet iz Zakona o javnim nabavkama jer je proizvod međudržavnog sporazuma između Rusije i Srbije.

<sup>21</sup> Regulatorna komisija za javne nabavke, [https://krpp.rks.gov.net/Default.aspx?PID=Notices&LID=2&PCID=-1&CtlID=SearchNotices&stat=2&PPRCMenu\\_OpenNode=114](https://krpp.rks.gov.net/Default.aspx?PID=Notices&LID=2&PCID=-1&CtlID=SearchNotices&stat=2&PPRCMenu_OpenNode=114), posljednji put pristupljeno 09.05.2016.

<sup>22</sup> CCC (2014). Priručnik za preduzeća koja sudjeluju u javnim nabavkama. Centar civilnih komunikacija (CCC), <http://goo.gl/07fd2V> (makedonski), posljednji put pristupljeno 09.05.2016.



**Tabela 2. Makedonski proizvođač i snabdjevač električnom energijom (ELEM), ugovori o nabavkama (2009 – 2014)**

Br. ugovora:	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Br. 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%
Pregovarački postupak bez prethodne objave obavještenja	39	37	29	82	137	70	394	106 265 053	13,3%
Pregovarački postupak sa prethodnom objavom obavještenja	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 centar za međunarodnu saradnju (MCIC), vlastite kalkulacije zasnovane na podacima iz makedonskog elektronskog sistema za javne nabavke ([www.e-nabavki.gov.mk](http://www.e-nabavki.gov.mk))

Vjerovatno više nego bilo koja druga oblast, specifična priroda energetskeg sektora naročito je pogodna za **izbjegavanje izuzetno konkurentnih postupaka**, što pak stvara povoljno okruženje za korupciju i zarobljavanje države. Netransparentno okruženje javnih nabavki u energetskeg sektoru često se temelji na isključivim kriterijima za pristup i sigurnost energetskeg lokalitetima, efikasnom tehnološkom monopolu na mikro nivou za brojne dobavljače, dvosmislenoj pravnoj prirodi izvoznih energetskeg transakcija, nepostojanju efikasnih internih revizija, nepostojanju nadzora i kontrola u pogledu efikasnosti javnih nabavki od strane energetskeg ili drugih kontrolnih tijela. Udio otvorenih postupaka u kojima je podnesena samo jedna ponuda ukazuje na progresivno definiranje diskriminatornih specifikacija. Otvoreni postupci u načelu privlače veći interes i broj ponuđača bi, shodno tome, obično trebao biti veći. Međutim, **otvoreni javni natječaj na kojem se dobije samo jedna ponuda ozbiljan je znak upozorenja za korupciju** zbog najmanje dva faktora: a) ulazne barijere – ugovorni organi mogu osmisliti tendersku specifikaciju na način da ona odgovara profilu određenog preduzeća ili kombinaciji preduzeća (što je češći slučaj) – i b) politička ukorijenjenost, odnosno prećutno znanje i odnosi koji omogućavaju politički uvezanim preduzećima da se natječu na tenderima sa teškim ili nemogućim zahtjevima, koji će kasnije biti izmijenjeni ili zanemareni kroz slabe kontrole provedbe.

Još jedno **narušavanje tržišnog natjecanja se može desiti u slučaju kada se tenderski kriteriji tajno**

**priopće ponuđačima** u otvorenom postupku kako bi im se pomoglo da naprave ponudu koja ima izgled za pobjedu, dok se drugim ponuđačima omogućava da učestvuju u postupku, stvarajući tako lažno tržišno natjecanje. Kosovska agencija za borbu protiv korupcije poništila je jedan tender zbog sumnje na namještanje natječaja kroz curenje tenderske dokumentacije. Nadalje, tu je mito, bilo da je traženo ili ponuđeno, kao sredstvo osiguravanja pobjede na natječaju prije samog postupka ili tzv. "štelaње tendera"<sup>23</sup>. Na osnovu vjerodostojnih dokaza i monopolističkih ugovora u rukama nekolicine dobro povezanih preduzeća može se zaključiti da je veliki dio javnih nabavki u energetskeg sektoru unaprijed određen na ovaj ili onaj način.

#### **Okvir 1. Javne nabavke u albanskim javnim elektroenergetskim preduzećima**

Već se upire prstom u neka elektroenergetska preduzeća u Albaniji, među kojima i u OSHEE (Albanskog operatera distribucijskog sistema električne energije), koje je preduzeće GEN-I Tirana optužila da favoriziraju preduzeća EFT i GSA tako što im daju povjerljive informacije, omogućavajući im time da na odgovarajući način prilagode svoje ponude. Nakon pritužbi GEN-I, Konkurencijska uprava Albanije (CAA) pokrenula je istragu protiv

<sup>23</sup> Enis Veliu, Dyshime për kurdisje të tenderit në KOSTT, 2014, National Newspaper "Zeri", <http://old.zeri.info/artikulli/29759/undefined>, posljednji put pristupljeno 09.05.2016.

OSHEE. Prema navodima GEN-I, OSHEE, EFT i GSA su se nezakonito udružile kako bi napravile ponudu za prodaju električne energije organiziranu po dobavljačima između januara i jula 2014. Tvrdili su da su EFT i GSA koordinirale svoje ponude po cijeni koja je samo nekoliko centi ispod ponude preduzeća GEN-I i drugih konkurenata, što im je omogućilo da zauzmu najveći udio uvoznog tržišta električne energije. Prema navodima GEN-I ove nekonkurentne i nezakonite prakse koštale su porezne obveznike milione eura. U decembru 2015. Konkurencijska uprava Albanije odlučila je zatvoriti istragu u ovom slučaju, navodeći da nisu pronađena nikakva konkurencijska ograničenja i preporučujući provođenje internih i eksternih revizija OSHEE-a u ovom slučaju.

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 energetskog tržišta

Kandidati za članstvo u EU<sup>24</sup> ili potencijalni kandidati<sup>25</sup> u JI Evropi<sup>26</sup> (Albanija, Kosovo, Srbija, Bosna i

<sup>24</sup> Albanija, Makedonija, Srbija, Crna Gora i Turska su zemlje kandidati. Internetska stranica Evropske komisije /Evropska politika susjedskih odnosa 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), last accessed on 21.11.2015.

<sup>25</sup> Bosna i Hercegovina i Kosovo su potencijalni kandidati za članstvo u EU. Ovoj grupi zemalja obećana je šansa za pridruživanje kada se ustanovi da su spremne. Internetska stranica Evropske komisije /Evropska politika susjedskih odnosa 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), last accessed on 21.11.2015.

<sup>26</sup> Zemlje zapadnog Balkana, pored onih gore navedenih, također su uključivale Hrvatsku, ali nakon što je Hrvatska postala članica EU 1. jula 2013., smatra se da je "izašla" iz regije zapadnog Balkana. Ovaj opseg zapadnog Balkana, bez Hrvatske nakon njezinog pristupanja EU, vidljiv je iz pozicije EU ali i drugih aktera kao što su Evropska investicijska banka, EBRD, u okviru samita za zapadni Balkan 2015. u Beču. Izvori: Internetska stranica Evropske komisije/Trgovina, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/western-balkans/>, posljednji put pristupljeno 21.11.2015; Internetska stranica Evropske investicijske banke/Zapadni Balkan <http://www.eib.org/projects/regions/enlargement/the-western-balkans/>, posljednji put pristupljeno 21.11.2015; EBRD, (2013), Strategija energetskog sektora, <http://www.ebrd.com/downloads/policies/sector/energy-sector-strategy.pdf>, posljednji put pristupljeno 21.11.2015; Internetska stranica Saveznog ministarstva Austrije za evropske integracije i vanjske poslove /Samit za zapadni Balkan u Beču 2015., [Hercegovina, Makadonija i Crna Gora\) i Turska obavezni su reformirati svoje energetske sektore i prilagoditi ih pravnoj stečevini EU u okviru svojih pregovora o pristupanju. Neki od ciljeva pravne stečevine EU u oblasti energije podrazumijevaju prelazak na ekonomiju s nižim razinama ugljika, veću sigurnost opskrbe, institucionalnu transparentnost, veći udio obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije, veću energetska efikasnost, te liberalizaciju tržišta energije u regiji. Uspješna provedba pravne stečevine EU u oblasti energije zahtijeva odgovarajuće institucionalno uređenje i političku posvećenost teškim reformama koje će u konačnici ukloniti ukorijenjene privatne domaće i strane interese u energetskom sektoru. Zemlje zapadnog Balkana \(Turska je samo posmatrač\) su također države ugovornice Ugovora o energetske zajednici<sup>27</sup>, koji daje smjernice Organizaciji energetske zajednice, koja bi u svojstvu regionalnog nadzornog organa pomogla državama ugovornicama da donesu i provedu energetske propise EU.<sup>28</sup>](http://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/foreign-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

Najvažniji aspekti regulatorne reforme koje promovira Evropska energetska zajednica su liberalizacija tržišta prirodnog gasa i električne energije, kreiranje nacionalnih i regionalnih centrala za električnu energiju i gas i okončanje projekata regionalne energetske saradnje kojima se osnažuje uzajamna povezanost i sprečavanje kriza u pogledu snabdijevanja. Reformska agenda je u velikoj mjeri usklađena s tzv. trećim energetske paketom EU<sup>29</sup>, čiji je primarni cilj razdvajanje vlasništva nad preduzećima za proizvodnju električne energije i

[policy/western-balkans-summit-vienna-2015/](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY), posljednji put pristupljeno 21.11.2015.

<sup>27</sup> Neki od specifičnih ciljeva Energetske zajednice su: poboljšanje sigurnosti opskrbe; povećanje konkurentnosti; privlačenje investicija u proizvodnju električne energije i mreže; kreiranje integranog tržišta energije koje omogućava integraciju sa tržištem EU.

Internetska stranica Energetske zajednice/O nama, [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>28</sup> Na primjer, kada su države ugovornice prekršile rokove za provedbu trećeg energetskog paketa, Dirk Buschle, zamjenik direktora Sekretarijata Energetske zajednice reagirao je sljedećom izjavom: "Dakle, 1. januar 2015., dan kada je istekao rok za provedbu trećeg paketa, nije nužno predodređen da bude bilo šta drugo nego običan dan". Izvor: Sekretarijat Energetske zajednice, (2015), Godišnji izvještaj o provedbi za 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>29</sup> Direktiva 2009/72/EC.

gasa od prenosnih i distribucijskih mreža. Sekundarni cilj je uspostavljanje regulatornog okvira za potpunu liberalizaciju tržišta. Potonje ovisi o uspostavljanju snažnog, sposobnog i neovisnog regulatornog tijela koje neće biti podložno pritiscima političara. Što je još važnije, otvaranje lokalnog energetskeg sistema prema regionalnim centrima za električnu energiju i gas dovest će do veće konkurencije, čime će se izvršiti pritisak na sadašnje, dominantne igrače na uglavnom zatvorenom domaćem tržištu.

Kad je riječ o uspjehu regulatorne reforme, u obzir treba uzeti tzv. **“implementacijski jaz” između formalnog usvajanja zakona i njihove praktične primjene.** Podaci dostupni u bazi Globalni integritet na Zapadnom Balkanu ukazuju da ove zemlje nastoje uspostaviti dobre formalno-pravne okvire, koji zbog slabe primjene, međutim, ne proizvode očekivane efekte u pogledu suzbijanja korupcije.<sup>30</sup>

### Prikaz 3. Stanje provedbe trećeg energetskeg paketa na zapadnom Balkanu

Energy Soft Measures Implementation						
Measure	Albania	Bosnia and Herzegovina	Kosovo*	FYR of Macedonia	Montenegro	Serbia
Primary Law(s)	⊖	⊖	⊕	⊖	⊕	⊖
Complementary Legal Acts	⊖	⊖	⊖	⊖	⊕	⊕
Organised Day-ahead Market	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖	⊕
National Balancing Market	⊖	⊕	⊕	⊖	⊕	⊕
Regional Capacity Allocation	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
Price Deregulation	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕
DSO Unbundling	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊖
TSO Unbundling	⊕	⊖	⊖	⊖	⊕	⊖
NRA Independence	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖
Implementation of Inter-TSO Agreements	/	/	⊕	/	/	⊕

⊕ Critical   ⊖ Significant delay   ⊖ Insufficient progress   ⊕ Pending  
 ⊕ Progress on track   ⊕ Significant progress   ⊕ Accomplished

Izvor: Energetska zajednica /WB6 nadzor Energetske zajednice, mart 2016.<sup>31</sup>

U tom smislu, usvajanje energetskeg propisa EU nije popraćeno odgovarajućom primjenom u svakoj od zemalja jer to zahtijeva revidiranje cijelog energetskeg sistema. Od 2008., mehanizam Energetske zajednice za rješavanje sporova nudi važne informacije o razini usklađenosti s energetskeg zakonodavstvom EU: u

<sup>30</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/>, posljednji put pristupljeno 09.05.2016.

<sup>31</sup> Internetska stranica Energetske zajednice/Nadzor WB6 Energetske zajednice, [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/AREAS\\_OF\\_WORK/WB6/Monitoring](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/WB6/Monitoring), posljednji put pristupljeno 30.11.2015.

ovom momentu 15 je otvorenih predmeta o različitim aspektima Ugovora o energetskeg zajednici, koji su sastavni dijelovi predmeta grupe ili pojedinačnih zemalja,<sup>32</sup> a koji ukazuju da je potpuna usklađenost sa Ugovorom izuzetno težak proces.

Transformacija energetskeg sektora u regiji u funkcionalni dio planiranog internog evropskeg energetskeg tržišta, kako je propisano trećim energetskeg paketom EU, ide vrlo sporo. Budući da se električna energija u regiji tradicionalno pružala kao univerzalno dobro, reguliranje njezine prodaje na konkurentnom tržištu daleko je od završenog procesa, osim djelomično u Turskoj. Iako vrlo sporo, promjenom ključnih zakona u skladu sa zahtjevima EU postignut je napredak u liberalizaciji tržišta električne energije. Osim Makedonije, sve zemlje u regiji počele su razvijati nacionalno tržište za balansiranje u sektoru električne energije koje omogućava veće tržišno natjecanje i osigurava otpornost sistema tokom perioda vršnog opterećenja. Međutim, okončanje reforme zahtijeva razdvajanje nacionalnih operatera prenosnog sistema i operatera distribucijskeg sistema, korak koji je poduzela samo glavna elektroenergetska kompanija u Srbiji, EPS. Srbija je također jedina zemlja sa organiziranim «tržištem dan unaprijed». Cijene na srbijanskom tržištu električne energije sada blisko prate one u mađarskim, rumunskim i bugarskim centralama.

Osim Kosova i Bosne i Hercegovine, sve druge zemlje su poduzele korake ka deregulaciji cijena električne energije ali su svoje napore ograničile samo na veće industrijske potrošače. Ispodtržišne cijene za domaćinstva i dalje ostaju drugo ime za ovu igru svugdje osim u Turskoj, gdje su cijene za domaćinstva fiksne ali vrlo blizu tržišnim. Održavanje cijena gasa i električne energije ispod proizvodne cijene imalo je tokom vremena štetan uticaj na finansijsku stabilnost energetskeg sektora u državnom vlasništvu i dovelo je do nedovoljnog ulaganja u novu infrastrukturu i njezinu modernizaciju, dok je istovremeno rezultiralo formiranjem mnogih dobro uvezanih najamnika usluga koji su iskorištavali arbitražne prilike između reguliranih i tržišnih cijena. Regija obiluje studijama

<sup>32</sup> Internetska stranica Energetske zajednice/Izvršenje, [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), posljednji put pristupljeno 21.11.2015.

slučaja o sličnim praksama, no najteži incidenti su zabilježeni u Bosni i Hercegovini gdje su generalni direktori državnih elektroenergetskih preduzeća u više navrata radili u dosluhu sa privatnim trgovcima na prodaji viška električne energije ispod pulta i ispod tržišne cijene, čime su značajano smanjili profit preduzeća u ime dobro uvezanih privatnih igrača.

Ključni preduvjet za uspjeh trećeg energetskeg paketa je formiranje snažnog i nezavisnog regulatora. Komparativni vizualni prikaz učinka zemalja zapadnog Balkana u provedbi trećeg energetskeg paketa (Prikaz 3) pokazuje da Bosna i Hercegovina ne pokazuje napredak u provedbi zakonodavnih promjena koje osiguravaju neovisnost regulatora. U slučaju BiH, regulatornu komisiju imenuje vlada, a odobrava je parlament. Međutim, fragmentirana politička struktura zemlje, u kojoj postoji više energetskeg regulatora koji se natječu jedni s drugima, odlučivanje je neefikasno i često je proizvod političkih pregovora između suprotstavljenih strana.<sup>33</sup> U većini drugih zemalja regije, energetske regulator je makar funkcionalno i pravno neovisan od izvršne vlasti. Međutim, i dalje postoji problem s nedostatkom autonomije u pogledu imenovanja osoblja i utvrđivanja budžeta. Kosovo treba transponirati energetske zakonodavstvo EU u pogledu samostalnosti i funkcionalnosti regulatora. Iako su Albanija i Turska transponirale veliki dio energetskeg zakonodavstva EU i donijele zakone kojima su bivšim političarima i uposlenicima u energetske kompanijama zabranili da sjede u upravljačkim organima regulatornih tijela, ograničen napredak ove dvije zemlje u ključnim energetskeg reformama kao što su otvaranje tržišta električne energije Albanije i demonopolizacija sektora gasa u Turskoj upozoravaju na potencijalno vanjsko uplitanje u odlučivanje regulatora.

Kako bi se osiguralo slobodno tržišno natjecanje, Evropska komisija je naglasila značaj nezavisnog nacionalnog regulatora, sa dovoljnim ovlastima i poljem slobodne procjene kojima će garantirati pravilnu primjenu zakonodavstva u ovoj oblasti.<sup>34</sup> U stvari, uloga regulatora je da se riješi svih netržišnih

koncentracija monopolističke moći, koja je najčešći izvor korupcije i porobljavanja države.

#### Prikaz 4. Tržište električne energije prije i poslije liberalizacije prema viziji energetskeg zakonodavstva

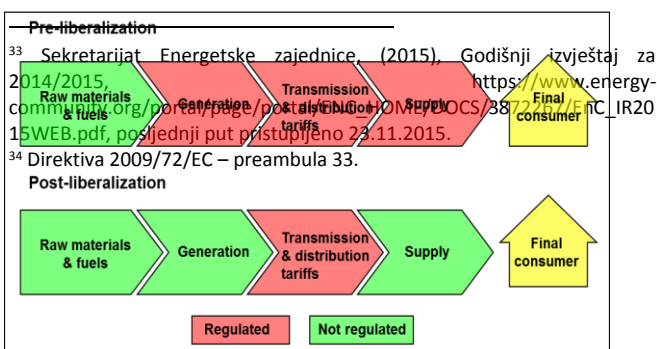
Izvor: CSD, 2014, Upravljanje energetskeg sektorom i energetska (ne)sigurnost u Bugarskoj, centar za demokratske studije.

Vrlo česta neusklađenost u regiji kada je riječ o trećem energetskeg paketu tiče se **neadekvatnog razdvajanja u sektoru električne energije**. U zemljama JI Evrope razdvajanje postoji samo na papiru ili određeni aspekti procesa razdvajanja, kao što su razdvajanje finansijskih izvještaja ili razdvajanje upravljačke kontrole, još uvijek ne postoje. Razdvajanje je naporan zadatak za većinu država JI Evrope jer jasno razdvajanje proizvodnje i opskrbe električnom energijom od prenosa podrazumijeva ukidanje državnih energetskeg monopola, koji su uspješno korišteni da bi se zamaskirali finansijski i regulatorni nedostaci sistema. S jedne strane, državna elektroenergetske preduzeća oklijevaju da se suoče sa konkurencijom, dok se s druge strane političari pribojavaju efekata iznenadne liberalizacije cijena. Prema tome, kreatori politika u regiji naklonjeni su zadržavanju nepromijenjenog stanja i spremni su gurati reforme samo na papiru, kojima će se regulatorni okvir transformirati samo formalno.

Da bi se osigurala održiva modernizacija i liberalizacija tržišta energije i usklađenost s propisima EU, vlade bi se trebale fokusirati na provedbu reformi u tri glavna područja:

- Osigurivanje potpune neovisnosti regulatornog tijela, kao i učinkovitosti i kvalitete njegovog odlučivanja;
- Razdvajanje operatera prenosnog i distribucijskeg sistema u cilju poticanja konkurencije;
- Proširivanje pristupa otvorenom tržištu električne energije na mala preduzeća i domaćinstva.

S druge strane, **liberalizacija tržišta sama po sebi neće automatski osigurati veću konkurenciju**. Prikladan primjer je Crna Gora gdje, unatoč





postojanju otvorenog tržišta, privatna preduzeća nisu zainteresirana za učešće na tržištu. To je uglavnom zbog tržišne dominacije vertikalno integriranog državnog preduzeća, EPCG, relativno niskih cijena električne energije, slabo razvijene infrastrukture i veličine tržišta električne energije u zemlji.<sup>35</sup> Dakle, crnogorske vlasti su se opirale procesu razdvajanja tvrdeći da će to ugroziti finansijsku održivost energetskog sektora.

## Okvir 2. Rizici zarobljavanja na tržištima gasa u Turskoj i Makedoniji

Nakon početnog proboja aktivnosti usmjerenih na promoviranje tržišnog natjecanja i ograničavanja angažmana države, dinamika reformi u oblasti prirodnog gasa u Turskoj se usporila. U određenoj mjeri, nedostatak spremnosti dobavljača prirodnog plina u državnom vlasništvu (BOTAS) da prepusti dio svog tržišnog udjela odigrao je veliku ulogu. BOTAS je imao gotovo potpuni monopol na uvoz, skladištenje, distribuciju i prodaju prirodnog gasa. EU je kritizirala BOTAS, navodeći da nije izvršio razdvajanje u skladu sa zahtjevima Zakona o tržištu prirodnog gasa.<sup>36</sup> Energetski regulator je prema tome predložio izmjene i dopune kako bi olakšao proces razdvajanja u BOTAS-u i reformirao natječajne procedure za uvoz gasa.<sup>37</sup> Ovaj paket reformi je bio na dnevnom redu turskih energetskih vlasti barem u posljednjih deset godina ali BOTAS se uspješno odupro promjenama, lobirajući snažno kod vlasti za očuvanje svoje monopolističke pozicije u odnosu na uvoz i velesnabdjevanje. Ovaj aranžman je u skladu s BOTAS-ovim strateškim partnerstvom sa Gazpromom, koji ostaje glavni dobavljač plina u Turskoj, kontrolišući preko polovine ukupne opskrbe gasom u zemlji.

Privatno preduzeće Makpetrol<sup>38</sup> dominira makedonskim tržištem gasa i ima izuzetno važnu

ulogu u utvrđivanju cijena gasa u zemlji, koje su među najskupljim u regiji, a koje se temelje na ekskluzivnom ugovoru s Gazpromom.<sup>39</sup> Makpetrol je također jedna od strana u sporu, odmah nakon vlade, u vezi sa neriješenim pitanjem vlasništva nad transportnim gasovodom. Ovaj problem koči razvoj sektora gasa, uključujući i gasifikaciju najvećih urbanih područja.<sup>40</sup> Spor traje već čitavu deceniju, a počeo je kada je Makpetrol ustvrdio da je vlasnik državnog cjevovoda, budući da je ulagao u ovu infrastrukturu. Premda ovaj pravni spor još uvijek nema svoj epilog pred sudom, funkcionalno rješenje koje je *de facto* postalo trajno je formiranje preduzeća GA-MA koje je u vlasništvu i države i Makpetrola<sup>41</sup> koje djeluje kao operator gasnog prenosnog sistema. Oba preduzeća su zapala u navodno stanje zarobljenosti – rizične poslove o kojima su mediji izvještavali.

Ipak, gotovo sve zemlje u regiji otvorile su svoja tržišta 1. januara 2015. u skladu s trećim energetskim paketom, omogućavajući tako svima da po svom izboru odaberu svog snabdjevača električnom energijom. Makedonija je, međutim, donijela *ad hoc* odluku da odloži proces liberalizacije za pet godina, sprečavajući tako male

<sup>35</sup> Izjava za medije u *Elektroprivredi*, br. 356, Nikšić, februar 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>36</sup> Evropska komisija, (2013), Izvještaj o napretku za Tursku 2013., [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), last accessed on 22.11.2015.

<sup>37</sup> Drew Leifheit, (2015), Liberalizacija tržišta gasa u Turskoj: BOTAS Labavljenje uzdi, Prirodni gas u Evropi, <http://www.naturalgaseurope.com/botas-liberalizing-turkeys-gas-market>, last accessed on 22.11.2015.

<sup>38</sup> Osnovna djelatnost Makpetrola je maloprodaja i veleprodaja nafte, naftnih derivate, prirodnog gasa i biodizela. Izvor: Internetska stranica Makpetrola, [https://www.makpetrol.com.mk/zamakpetrol\\_en.asp](https://www.makpetrol.com.mk/zamakpetrol_en.asp), posljednji put pristupljeno 09.05.2016.

<sup>39</sup> Regulatorna energetska komisija, (2015), godišnji izvještaj za 2014, [http://www.erc.org.mk/odluki/2015.05.15\\_Godisen%20izvestaj%20za%20raborta%20na%20Regulatornata%20komisija%20za%20energetika%20na%20RM%20za%202014%20godina\\_FINAL.pdf](http://www.erc.org.mk/odluki/2015.05.15_Godisen%20izvestaj%20za%20raborta%20na%20Regulatornata%20komisija%20za%20energetika%20na%20RM%20za%202014%20godina_FINAL.pdf), posljednji put pristupljeno 09.05.2016.

<sup>40</sup> Evropska komisija, (2010), izvještaj o napretku za Makedoniju za 2010.

[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), izvještaj o napretku za Makedoniju za 2011.

[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), izvještaj o napretku za Makedoniju za 2012.

[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), izvještaj o napretku za Makedoniju za 2013.

[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), izvještaj o napretku za Makedoniju za 2014.

[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), izvještaj o napretku za Makedoniju za 2015. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf), posljednji put pristupljeno 09.05.2016.

<sup>41</sup> Ana Stojilovska, (2011), Skeniranje učinaka Makedonije prema poglavlju 21 Izvještaja Evropske komisije o napretku: Utrka s preprekama? – Dio II, Analytica, <http://www.analyticamk.org/images/stories/files/report/2011/043/11043policyreport.pdf>, posljednji put pristupljeno 09.05.2016.



potrošače i domaćinstva da izaberu snabdjevača električnom energijom po svom izboru. Dakle, Makedonija je prekršila Ugovor o energetske zajednici, a Sekretarijat energetske zajednice je pokrenuo prekršajni postupak protiv ove zemlje. Od odgode liberalizacije tržišta električne energije korist je imao sadašnji distribucijski monopol, EVN, koji se suočio sa žestokom konkurencijom među privatnim preduzećima koja potrošačima nude bolje uvjete. Privatni prodavači električne energije bili su oštećeni ovom odlukom jer su mnogi njihovi unaprijed potpisani ugovori s klijentima automatski postali ništavni. To je još jedan slučaj koji pokazuje da vlada štiti monopol sadašnjeg snabdjevača električnom energijom na uštrb konkurenata i krajnjih potrošača.

## Zaključci i preporuke politike

Jedna od glavnih prepreka u provedbi efikasnih energetske reformi u regiji JI Evrope su kontinuirani nedostaci u upravljanju energijom u vezi s lošim korporativnim upravljanjem državnim elektroenergetskim preduzećima, ovisnost i nesposobnost energetske regulatora, te nedosljednost energetske politika. **Poboljšanje upravljanja energetske sektora, uključujući i funkcioniranje i uprave državnih elektroenergetskih preduzeća u regiji JI Evrope je stoga suštinski važno za ostvarivanje učinkovitih rezultata u borbi protiv korupcije i postizanju napretka u integraciji u EU.** Poboljšano upravljanje energetske sektorom, uključujući i funkcioniranje i uprave državnih elektroenergetskih preduzeća podrazumijeva, u najmanju ruku, provedbu sljedećih radnji:

- **Povećanje transparentnosti i pristupa energetske podacima.** To posebno vrijedi kada je riječ o podacima o potrošnji i finansijskom upravljanju državnih preduzeća u energetske sektoru. U cilju unapređenja znanja o energetske sektoru, nacionalni parlamenti trebaju naručiti vanjski, nezavisni godišnji pregled energetske politike, koji će provesti posebne multiekpertske radne grupe, a koji će obuhvatati sljedeće: a) procjena učinka energetske politike u odnosu na iskazane prioritete za datu godinu, programski budžet i strateške ciljeve; b) procjena finansijske stanja državnih preduzeća i utvrđivanje rizika za razvoj sektora, uključujući i obavezne državne garancije i rizike od skrivene

privatizacije; c) pregled prioriteta područja razvoja energetske politike za sljedeću godinu.

- Uvođenje **obaveznih standarda korporativnog upravljanja za državna preduzeća u energetske sektoru** slijedeći najbolje međunarodne principe kao što su OECD-ove smjernice o korporativnom upravljanju za državna preduzeća. **Zemlje JI Evrope nisu usklađene sa većinom principa OECD-a, a naročito zaostaju u pogledu praktične provedbe ovih principa.** Ovi bi standardi trebali osigurati izvještavanje i **objavlivanje podataka i informacija** o finansijskim rezultatima, ali i primjeni postojećih praksi i procedura javnih preduzeća; ključne finansijske pokazatelje za praćenje i procjenu uspješnosti operativnog upravljanja; kao i dosljedno i usporedno izvještavanje u vremenskim intervalima o provedbi programa i politika, uključujući i ključne pokazatelje za praćenje njihove primjene, te omogućavanje *ex-ante*, srednjoročne i *ex-post* procjene učinaka.
- Smanjenje **direktnog učesća** političkog vođstva u operativnom upravljanju energetske preduzećima, te fokusiranje na razvoj politika, pružanje javnih informacija i kontrolne funkcije. Usklađenost s prioritetima i direktivama EU zahtijeva zaokret u nacionalnoj energetske politici u JI Evropi i udaljavanje od prekomjernog fokusa na dodavanje proizvodnih kapaciteta, te fokusiranje na stabilnost i sigurnost opskrbe električnom energijom, smanjenje energetske siromaštva i poboljšanje energetske efikasnosti.
- Uvođenje međunarodnih računovodstvenih standarda u izvještavanje državnih energetske preduzeća kao što su **međunarodni standardi o finansijskom izvještavanju (IFRS)** koji povećavaju transparentnost transakcija kroz jedinstvene postupke objavljivanja i omogućavaju lakšu usporedbu finansijske stanja različitih energetske preduzeća u državnom vlasništvu. Trenutno, osim što godišnji finansijski izvještaji često nedostaju, principi izvještavanja su također veoma nedosljedni u pogledu prikazanih podataka i dubine analize i objavljivanja.

**Dodatna radnja** koju treba poduzeti u JI Evropi u cilju unapređenja upravljanja širom regije obuhvaća:

- Uvođenje postupka definiranja **prioriteta i odabira velikih investicijskih projekata u procesu odlučivanja**, na osnovu jasnih i transparentnih procedura i činjeničnih analiza sinhroniziranih sa prioritetima EU i u skladu sa kapacitetima nacionalnih uprava.
- **Povećanje administrativnih kapaciteta nacionalnih energetske regulatora**, njihove neovisnosti od političkih i ekonomskih interesa i njihove transparentnosti i odgovornosti kako nacionalnim parlamentima tako i općoj javnosti.
- Postizanje saglasnosti o dugoročnim prioritetima, potkrijepljenim nacionalnom energetske strategijom i potvrđenim od strane političkih stranaka u skladu s prioritetima EU i programskim dokumentima. Provesti što je brže moguće treći paket liberalizacije EU u pogledu regulatornih promjena i institucionalnih praksi, a u svjetlu izgleda za pristupanje u EU.