



ИНСТИТУТ
ОТВОРЕНО
ОБЩЕСТВО
СОФИЯ



Проектът се финансира от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия чрез Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (Договор № ПОЗ-07-00/04.03.2009).

This project is supported by a grant from Iceland, Lichtenstein and Norway through the EEA Financial Mechanism.

Граждански мониторинг върху дейността на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР)

—

наблюдение върху изпълнението на гарантираното от
нормативната уредба участие на гражданите в консултативния
процес и дейността на ДКЕВР

Мониторингов доклад за периода 01.06 – 30.11.2009 г.

София • 2009

Докладът представя резултатите от гражданско наблюдение върху дейността на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), осъществено в рамките на проект “Граждански мониторинг върху дейността на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) – наблюдение върху изпълнението на гарантираното от нормативната уредба участие на гражданите в консултативния процес и дейността на ДКЕВР”.

Проектът се реализира от Институт “Отворено общество” – София, в партньорство с Институт за развитие на публичната среда и Българска национална асоциация на потребителите.

Проектът се финансира от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия чрез Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (Договор № ПОЗ-07-00/04.03.2009).

This project is supported by a grant from Iceland, Lichtenstein and Norway through the EEA Financial Mechanism.



Съдържание:

1. Въведение
2. Методология за провеждане на мониторинга
 - ❖ *Формиране на коалиция за осъществяване на граждански мониторинг*
 - ❖ *Обучение на мониторинговите екипи*
 - ❖ *Споразумение с ДКЕВР за провеждане на мониторинга*
 - ❖ *Изработване на система от "контроли", чрез които се проследяват и оценяват дейностите на ДКЕВР*
 - ❖ *Идентифициране на информационните източници за дейността на ДКЕВР*
 - ❖ *Изработване на инструменти за извършване на пряко наблюдение на дейността на ДКЕВР*
 - ❖ *Провеждане на наблюдението*
3. Предварителни очаквания и нагласи на представителите на НПО и медиите за дейността на ДКЕВР
 - ❖ *Предварителни очаквания и нагласи на представителите на НПО*
 - ❖ *Предварителни очаквания и нагласи на представителите на медиите*
4. Общ преглед на дейността на ДКЕВР
5. Прозрачност и публичност в работата на ДКЕВР
 - ❖ *Публичност на следваната политика*
 - ❖ *Публичност на заседанията*
 - ❖ *Публичност на докладите и проектите на решенията*
 - ❖ *Публичност на решенията*
 - ❖ *Публичност на регистрите*
 - ❖ *Публична Национална информационна система за ВиК услугите*
 - ❖ *Достъп до обществена информация*
6. Плановост и приоритетност в дейността на ДКЕВР
7. Професионална етика и избягване на конфликт на интереси в дейността на Комисията
8. Отчетност в дейността на Комисията
9. Участие на заинтересованите страни в работата на ДКЕВР
10. Разглеждане и решаване на жалби на потребителите
 - ❖ *Най-често срещаните проблеми в жалбите на потребителите*
 - ❖ *Разглеждане и решаване на жалби на потребителите*
11. ДКЕВР в медиите
 - ❖ *Методологически бележки*
 - ❖ *Интензитет и основни теми на медийно покритие*
 - ❖ *Медийният образ на регулатора - в сянката на бизнес интересите*
 - ❖ *Ролята на гражданските защитници*
 - ❖ *Медиите за защитата на интересите на потребителите*
 - ❖ *Препоръките на медийните специалисти*

1. Въведение

Настоящият доклад представя резултатите от гражданско наблюдение на дейността на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), осъществено в рамките на проект “Граждански мониторинг върху дейността на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) - наблюдение върху изпълнението на гарантираното от нормативната уредба участие на гражданите в консултативния процес и дейността на ДКЕВР”.

Проектът е реализиран от Фондация “Институт Отворено общество” – София, в партньорство със Сдружение “Институт за развитие на публичната среда” и Българска национална асоциация на потребителите и се финансира от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия, чрез Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (Договор № ПОЗ–07-00/04.03.2009 г.) .

Общата цел на проекта е осигуряване на ефективно участие на гражданите в процеса на вземане на решения от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) и на практически гаранции, че в своята дейност Комисията, в качеството си на регулаторен орган, прилага принципите на доброто управление и по този начин работи в интерес на обществото.

Специфичните цели на проекта са:

- Създаване на условия за установяване на ясен, ефективен и прозрачен диалог с потребителите;
- Подготовка на граждански организации и провеждане на наблюдение върху дейността на ДКЕВР;
- Повишаване на информираността на гражданите и на гражданските организации за функциите и правомощията на ДКЕВР и възможностите на гражданите да защитят своите права като потребители на обществени услуги, регулирани от ДКЕВР;
- Повишаване на гражданската осведоменост относно съществуващите механизми за практическо участие в консултативния процес на ДКЕВР – съвети и обществени обсъждания;
- Подобряване на условията за провеждане на обществени обсъждания на проекти за общи административни актове и обществено значими въпроси, включително и на проекти за определяне на цените на обществените услуги (отопление, вода , газ, електроенергия)

Резултатите в настоящия доклад се основават на проучването и анализа на документи за дейността на ДКЕВР, осъществено в рамките на 10-месечния срок на проекта и на физическо наблюдение на дейността на Комисията, интервюта, анкетни проучвания и мониторинг на публикации в медиите през периода 01.06 - 30.11.2009 г.

Наблюдението е осъществено на основата на предварително изработен и приет от партньорите обхват на мониторинга на дейността на ДКЕВР, с акцент върху наблюдението и оценката на дейността на Комисията, свързана с процедурите за:

- подготовка и провеждане на заседания на ДКЕВР;
- подготовка, приемане и оповестяване на решения на ДКЕВР, свързани с утвърждаването на цени; одобряване на общите условия на договори и приемане на общи административни актове и на решения по въпроси от обществена значимост;
- процедурите за подаване на жалби от потребители и разглеждането им от Комисията.

Съществена част от обхвата на мониторинга е оценката на състоянието на публичните регистри, поддържани от ДКЕВР, изпълнението на Информационната стратегия и политика на ДКЕВР и информационното отразяване на дейността на Комисията в печатните и информационни медии.

На физическо наблюдение подлежаха откритите заседания на регулаторния орган, обществените обсъждания, пресконференциите, както и заседанията на консултативните съвети и работни групи, подпомагащи дейността на Комисията.

2. Методология за провеждане на мониторинга

❖ Формиране на коалиция за осъществяване на граждански мониторинг

За осъществяване на гражданския мониторинг върху дейността на ДКЕВР бе формирана коалиция от неправителствени организации в състав:

- Фондация “Институт Отворено общество” – София;
- Сдружение “Институт за развитие на публичната среда”;
- Българска национална асоциация на потребителите;

- Асоциация на потребителите за енергийна ефективност;
- Сдружение “Общество без корупция”;
- Сдружение “Нов път” - Хайредин;
- Сдружение “Нево Дром” – Кюстендил;
- Фондация “Обща кауза”;
- Сдружение “Младежки клуб за развитие”;
- Сдружение “Център за регионално развитие и социални дейности”;
- Сдружение “Юстиция” – Враца.

Организациите подписаха меморандум, чрез който изразиха готовността си за участие в разработването на принципи, модел и механизми за провеждане на ефективен мониторинг на дейността на ДКЕВР; в наблюдението на дейността на Комисията; в повишаване на информираността на потребителите на услуги, регулирани от ДКЕВР и популяризиране на възможностите за структурирано гражданско участие в процеса на вземане на решения.

Меморандумът бе подкрепен и от журналисти от електронните медии.

❖ **Обучение на мониторинговите екипи**

За обучение на мониторинговите екипи в рамките на проекта бе организиран национален семинар “Граждански мониторинг върху дейността на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране”. Участниците се запознаха с правомощията и задълженията на ДКЕВР и получиха практически знания и умения относно:

- Възможностите за гражданско участие и контрол върху формирането на политиките и практиките на ДКЕВР;
- Методология за мониторинг на публични институции;
- Мониторинг на процедурата за приемане на общи административни актове, определяне и изменение на цени, одобряване на общите условия на договорите;
- Мониторинг на регистрите, поддържани от ДКЕВР, процедурите за подаване на жалби и за доброволно разглеждане на спорове;
- Мониторинг върху изпълнението на информационната политика и стратегия на ДКЕВР и информационното отразяване на дейността на Комисията.

❖ **Споразумение с ДКЕВР за провеждане на мониторинга**

Целите и задачите на мониторинга бяха представени на ДКЕВР. Проведе се работна среща с главния секретар на администрацията на Комисията, на която бяха изложени дейностите по проекта, а ДКЕВР и нейната администрация поеха ангажимент за оказване на съдействие за достъпа до документи и информация за дейността на регулаторния орган.

❖ Изработване на система от “контроли”, чрез които се проследяват и оценяват дейностите на ДКЕВР

Мониторингът на ДКЕВР се осъществи на базата на предварително разработен и приет от неправителствените организации документ – “Обхват на мониторинга на дейността на ДКЕВР”. За различните сфери на наблюдение бяха разработени система от “контроли” (въпроси и ключови характеристики на процесите), оценяващи как Комисията реализира следните принципи на доброто управление:

- прозрачност и публичност в работата на ДКЕВР;
- плановост и приоритетност;
- отчетност;
- професионална етика и избягване на конфликт на интереси в дейността на Комисията;
- участие на заинтересованите страни в работата на ДКЕВР;
- разглеждане и решаване на жалби на потребителите.

❖ Идентифициране на информационните източници за дейността на ДКЕВР

Бяха идентифицирани информационните източници, даващи възможност да се проследи и оцени дейността на Комисията:

- нормативна уредба;
- уеб сайт на ДКЕВР;
- информационен бюлетин на Комисията;
- публикации в електронните и печатни медии;
- други информационни източници.

❖ Изработване на инструменти за извършване на пряко наблюдение на дейността на ДКЕВР

За целите на прякото наблюдение на заседанията на ДКЕВР и обществените обсъждания се разработиха чек-листи за събиране на информация. Бяха разработени анкетни листа за провеждане на анкетно проучване сред журналистите, отразяващи откритите заседания и обществени обсъждания на ДКЕВР. Разработен бе и въпросник за провеждане на дълбочинни интервюта с членовете на Комисията и лицата, заемащи ръководни длъжности в администрацията на регулаторния орган.

❖ Провеждане на наблюдението

Физическото наблюдение се осъществи от мониторингови екипи, сформирани в рамките на гражданската коалиция. В продължение на шест месеца мониторингите проследиха дебатите в рамките на откритите заседания на ДКЕВР и организирани от нея обществени обсъждания.

Проучена и анализирана бе цялата нормативна уредба, свързана с дейността на Комисията в избраните сфери на наблюдение, както и документацията на регулаторния орган, имаща отношение към задачата на наблюдението.

Проведоха се работни срещи с различни представители на администрацията на Комисията.

По предварително уточнен график бяха осъществени и дълбочинни интервюта с членовете на ДКЕВР и директорите на Дирекции от администрацията на Комисията.

Проведено бе анкетно проучване сред журналистите, отразяващи дейността на органа.

Осъществен бе медиен мониторинг върху отразяването на дейността на Комисията в десет печатни и интернет-базирани медии.

3. Предварителни очаквания и нагласи на представителите на НПО и медиите за дейността на ДКЕВР

Оценката на предварителните очаквания и нагласи за дейността на ДКЕВР е от съществено значение за установяване на обществените възприятия за органа. Интерес представлява сравнението на тази оценка с резултатите от наблюдението, постигнати в настоящия мониторинг.

Предварителните нагласи и очаквания на представителите на НПО и медиите са изследвани в рамките на две отделни структурирани дискусии с представители на НПО и медиите от страната, проведени в рамките на семинар “Граждански мониторинг върху дейността на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) - наблюдение върху изпълнението на гарантираното от нормативната уредба участие на гражданите в консултативния процес и дейността на ДКЕВР” – 29.-31.05.2009 г.

❖ **Предварителни очаквания и нагласи на представителите на НПО**

Основното очакване на представителите на НПО за дейността на ДКЕВР е свързано с необходимостта органът да гарантира съставянето на *разбираеми за потребителите сметки* от страна на лицензиантите и операторите за предоставяните от тях услуги. Общо е убеждението, че настоящите сметки и фактури са неясни за потребителите и се налага промяна на тяхната форма и съдържание.

Второто основно очакване за дейността на органа е, той да бъде гарант за наличието на *конкретни и разбираеми параметри за качество* (стандарти) на предоставяните услуги в енергетиката и ВиК сектора и да осъществява постоянен контрол върху лицензианти и оператори за тяхното спазване.

Изразява се убеждението, че обществото не познава параметрите за качество, на които трябва да отговарят услугите, които лицензиантите и операторите предоставят на потребителите. Очакванията са, осъществяваният контрол върху предприятията по отношение на спазването на показателите за качество, да бъде огласяван публично и обществото да бъде постоянно информирано за това кой и в каква степен ги изпълнява, а най-вече за това кой конкретно е нарушител и какви конкретни мерки/санкции е предприела ДКЕВР в това отношение.

Третото основно очакване за дейността на ДКЕВР е очакването Комисията да бъде гарант по отношение на реализацията на *правата на потребителите*, регламентирани в Общите условия на договорите. Изразява се желание за по-активна политика от страна на ДКЕВР в това отношение и очакване ДКЕВР да налага санкции на предприятията, които системно нарушават Общите условия. Действията от страна на ДКЕВР по промяна на вече приети Общи условия се възприемат положително като първи стъпки към промяна на клаузи, които са в изгода на лицензианти и оператори.

Четвъртото очакване, уловено в рамките на структурираната дискусия, е за това ДКЕВР да осъществява *публичен контрол* върху изпълнението на инвестициите от страна на предприятията. Широко разпространено е убеждението, че лицензианти и оператори не

изпълняват инвестиционните си програми и че ДКЕВР не предприема активни мерки срещу тях, поради което качеството на обслужването не се подобрява въпреки дадените гръмки обещания. Желанието е ДКЕВР да предоставя информация не само за размера на реализираните инвестиции, но и за това как те конкретно са допринесли за повишаване нивото на качеството на предоставяните услуги в различните райони на страната.

Петото основно очакване е за по-активна политика на ДКЕВР по отношение на *налагането на санкции* на лицензианти и оператори, които не спазват “правилата на играта” и то най-вече в частта им, свързана с взаимоотношенията с потребителите . Широко разпространено е убеждението, че санкционната политика на ДКЕВР е неефективна, като за пример се цитират поредицата глоби наложени на ЧЕЗ във връзка с отказа им да преминат към едномесечно отчитане на електрическата енергия. Изразява се мнението, че санкциите се налагат по-скоро за публиката, докато всъщност нарушителите не понасят реални загуби, възползвайки се от тромавите съдебни процедури. Очакванията са ДКЕВР да предоставя информация освен за размера на наложените санкции, така и за реалните суми, постъпили от тях в държавния бюджет след приключване на съдебните дела.

Не толкова широко разпространено, но съществуващо е и очакването ДКЕВР да предоставя на обществото “съдебна” информация – заведени дела, спечелените/загубени дела в съда във връзка с наложени санкции.

❖ *Предварителни очаквания и нагласи на представителите на медиите*

Основното очакване на представителите на медиите за дейността на ДКЕВР е свързано с необходимостта от провеждането на *по-активна* и най-вече на *по-структурирана медийна политика* от страна на регулаторния орган. Въпреки че Комисията провежда пресконференции , предоставяната информация се оценява като недостатъчна и пълна с “неразбираеми специализирани термини” . Изразява се становището, че “пропускането на информация” в определени случаи е с цел да се използват медиите като “маша за политически игри, разгаряне на конфликти и прокарване на икономически интереси” .

Като цяло представителите на медиите не възприемат Комисията като независим орган, а по-скоро като “пионка”, зад която стоят политически и икономически лобита.

Според журналистите органът няма подходящ говорител. Пред медиите говори само Председателят, докато другите членове на Комисията нямат публични изяви.

Председателят на Комисията дава интервюта много рядко и без определена системност¹.

Според журналистите ДКЕВР не е склонна да търпи критики от медиите.

В рамките на структурираната дискусия представителите на медиите изразиха готовността си за *партньорство* с ДКЕВР по отношение на провеждането на по-активна и структурирана медийна политика. Като свой потенциал в рамките на бъдещи ползотворни взаимодействия, медиите виждат редица свои силни страни. Те могат бързо и на достъпен език да информират аудиторията за важни проблеми в енергетиката и ВиК сектора, ако получат съдействието на ДКЕВР. В този смисъл те могат да бъдат “байпаса” в комуникацията на Комисията с обществото. Единствено медиите, при желание от тяхна страна и при съдействие от Комисията, могат да популяризират дейността на регулаторния орган.

Представителите на медиите добре осъзнават силата си на общност, която изразява и формира обществените настроения. Те могат да повишат публичното доверие към дейността на регулаторния орган не само в страната, но и пред Брюксел. “ЕС “чува” когато медиите пишат” са убедени повечето журналисти.

От ДКЕВР се очаква, както предоставянето на повече общественозначима *информация на достъпен език*, така и по-активно взаимодействие с представителите на медиите по конкретни теми, свързани най-вече с правата на потребителите. Медиите могат да осъществяват мониторинг на ежедневната дейност на държавния регулаторен орган, ако получат съдействие за това, както и да разширят рамките на този мониторинг, чрез включването в него на собствените си широки аудитории. Възможни са съвместни проверки по обществено значими теми с участието на потребители, представители на медиите и служители на ДКЕВР, както и да се наблюдава развитието по конкретни жалби на потребители срещу лицензианти и оператори.

Медиите притежават масиви с информация по определени проблеми и теми, т.е. архивират данни, които също могат да бъдат от полза за ДКЕВР при формирането на определени политики, както и при разрешаването на конкретни казуси.

Същевременно, в рамките на структурираната дискусия се откриха и редица слабости на медиите да изпълняват обществените си функции по отношение на дейността на ДКЕВР.

Към заседанията на ДКЕВР няма особен интерес, освен към тези, свързани с цени и реализирането на проекти за много пари. Темите на дискусия в ДКЕВР са специализирани

¹ Към датата на провеждане на проучването сред журналистите, председател на Комисията е бил проф. дтн. инж. Константин Шушулов.

и “често е скучно”. “ДКЕВР не скандализира обществото в степен, че към нейната дейност да има устойчив редакторски интерес”, отчитат медиите.

Медиите работят в ситуация на стрес най-вече поради липса на време, като приоритет е преди всичко отразяването, а не анализа. А да анализираш в сферата на енергетиката и ВиК сектора е трудно, защото темите са сложни и са необходими специализирани познания от страна на журналистите.

Липсват ефективни лостове за събиране на информация, текучеството сред репортерите е голямо, което им пречи да се специализират по темата.

Публичните медии са под натиска на собственици, издатели, рекламодатели и на стоящите зад тях политически и икономически лобита. Това води до “автоцензура” сред журналистите.

“Работим в ситуация, в която се озлобяваме и това пречи да изпълняваме истинските си функции” – това е преобладаващото мнение на журналистите и то не само по темата ДКЕВР.

4. Общ преглед на дейността на ДКЕВР

В рамките на мониторинга - 01.06 – 30.11.2009 г. ДКЕВР е провела 36 открити заседания и 11 обществени обсъждания, с което общият им брой от началото на годината става 68 открити заседания и 20 обществени обсъждания.

	01.01 до 01.06.2009 г.	01.06 до 30.11.2009 г.	Общо 01.01 – 30.11.2009 г.
Открити заседания	32	36	68
Обществени обсъждания	9	11	20

Може да се предполага, че броят на проведените закрити заседания на регулаторния орган, поради естеството на процедурите за приемане на решения, е значително по-голям от броя на откритите заседания.

Горните данни илюстрират високата интензивност на дейността на държавния регулаторен орган.

През периода 01.06.-26.10.2009 г. ДКЕВР е приела 33 броя решения, с което броя на приетите решения от началото на годината възлиза на 74².

Разпределението на решенията според сферите на дейност на Комисията е както следва:

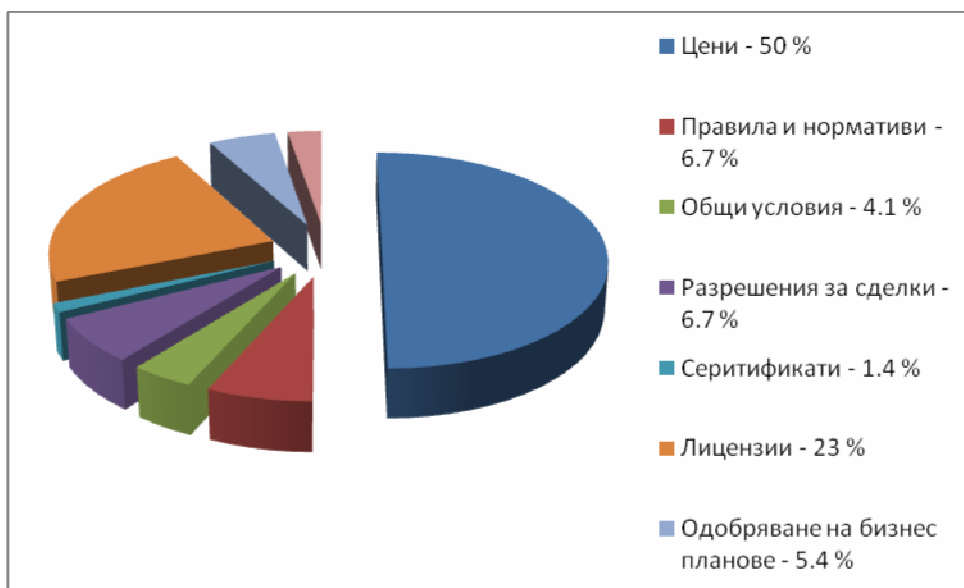
Решения относно:	01.01 до 01.06.2009 г.	01.06 до 26.10.2009 г.	Общо 01.01 – 26.10.2009 г.
Цени	16	21	37
Правила и нормативи	2	3	5
Общи условия	1	2	3
Разрешения за сделки	0	5	5
Сертификати	0	1	1
Лизензии	16	1	17
Одобряване бизнес планове	4	0	4
Други	2	0	2
Общо	41	33	74

Най-много от решенията (50 %) са свързани с регулирането на цени. Втори е относителният дял на решенията, свързани с издаването, изменянето, допълването, прекратяването и отнемането на лизензии за дейностите в енергетиката – 23 %. Значителен е и относителният дял на решенията, свързани с одобряването на правила и нормативи за дейностите в енергетиката – 6.7 % и ВиК услугите и даване на разрешения за извършване на сделки и трансформиране на предприятия – 6.7 %. С най-нисък относителен дял са решенията, свързани с издаването на сертификати³, одобряване общите условия на договорите и одобряване на бизнес планове.

Тези данни илюстрират разнородния характер на дейността на Комисията.

² Броят на решенията е изчислен към дата 26.10.2009 г. предвид обстоятелството, че към тази дата е последното публикувано на страницата на ДКЕВР решение на Комисията. Вероятно след тази дата ДКЕВР е провеждала закрити заседания, на които са приемани и други решения, които предстои да бъдат оповестени на нейната интернет страница.

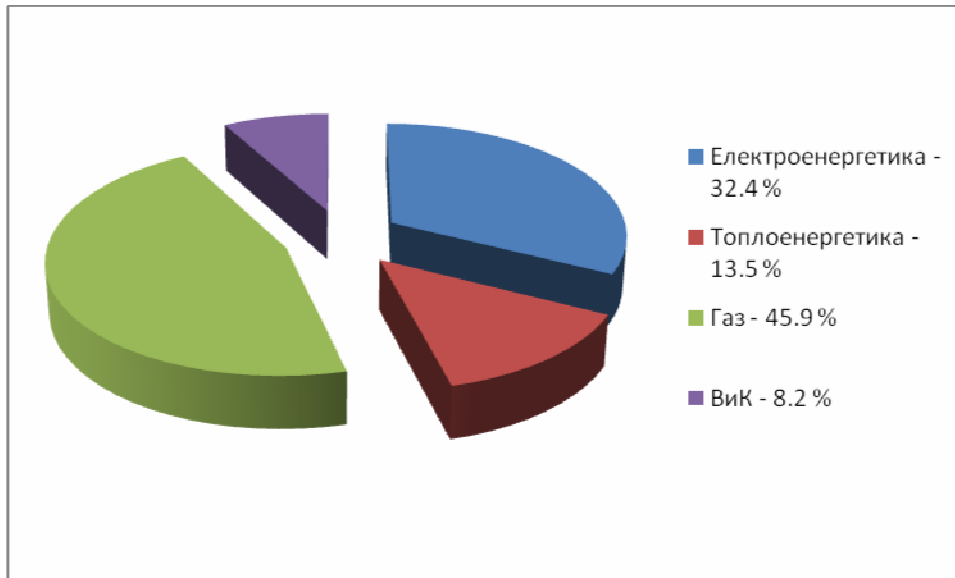
³ Следва да се има предвид обаче, че с едно решение – Решение № С-01 от 31.08.2009 г. ДКЕВР е издала сертификати за произход по подадени 209 заявления, всяко от които проверено и предварително обработено от администрацията на Комисията. Ако по всяко подадено заявление ДКЕВР се беше произнасяла с отделно решение, относителният дял на решенията за издаване на сертификати, щеше да е най-голям.



Разпределението на решенията според сферата на регулация е както следва:

Сфера	01.01 до 01.06.2009 г.	01.06 до 26.10.2009 г.	Общо 01.01 до 26.10.2009 г.
Електроенергетика	14	10	24
Топлоенергетика	4	6	10
Газ	22	12	34
ВиК услуги	1	5	6
Общо	41	33	74

С най-голям относителен дял са решенията свързани с регулацията на дейностите свързани с природния газ. На второ място като относителен дял са решенията на регулаторния орган в сферата електроенергетика, а на трето – топлоенергетиката. Следва да се има предвид, че разделението електроенергетика/топлоенергетика при голям процент от приетите решения е условно, предвид обстоятелството, че тези решения са за комбинираното производство на електрическа и топлинна енергия. С най-нисък относителен дял е процентът на решенията, свързани с регулирането на ВиК услугите.



Анализът на решенията, приети от ДКЕВР, показва сравнително висок процент на решенията, отнасящи се до регулиране на дейности, свързани с производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници и по комбиниран начин.

5. Прозрачност и публичност в работата на ДКЕВР

❖ *Публичност на следваната политика*

Съгласно изискванията на Закона за енергетиката (ЗЕ) ДКЕВР следва да огласява публично следваната политика и създадената практика по прилагането на своите актове и мотивите за тяхната промяна в издавания от нея бюлетин или по друг подходящ начин.

Бюлетинът на Комисията се издава на всеки шест месеца и се публикува и на страницата ѝ в интернет.

Решенията за издаване, изменение, допълнение, отнемане и прекратяване на лицензии, както и решенията за утвърждаване на цени се публикуват в бюлетина на Комисията.

Съгласно Устройствения правилник на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране в бюлетина следва да се публикуват:

- решенията на Комисията за:

- ✓ издаване, изменения, допълнение, прекратяване и отнемане на лицензии;
- ✓ даване на разрешения за извършване на сделки и съгласие за преобразуване на лицензианти по ЗЕ;
- ✓ определяне или утвърждаване на цени;
- решенията на Комисията по жалби на потребители или енергийни предприятия;
- общите административни актове при осъществяване на регулаторните функции на Комисията;
- други актове и документи, свързани с прилагането на ЗЕ;
- основните насоки за работа на Комисията.;
- правилата за професионална етика;
- годишния отчет на Комисията;
- следваната политика и създадената практика по прилагане на нейните актове.

Тази информация следва да се публикува и на страницата на Комисията в интернет.

Мониторингът установи, че регулаторният орган изпълнява задълженията си във връзка с изготвянето и публикуването на информационен бюлетин. Същевременно следва да се отбележи, че последният бюлетин на ДКЕВР е за второто шестмесечие на 2008 г. Бюлетинът за първото шестмесечие на 2009 г. към момента на изготвяне на настоящия доклад е в процес на подготовка.

Прегледът на съдържанието на електронната страница на ДКЕВР установи, че всички документи, които следва да бъдат публикувани в бюлетина на ДКЕВР, са публикувани на неговата електронна страница, т.е. те са достъпни за заинтересованите граждани и организации.

Според Устройствения правилник на ДКЕВР информационният бюлетин "има само оповестителен характер". В него се отпечатват приетите актове и документи на Комисията. Същият по закон няма популяризиращ и разяснителен характер относно дейността на Комисията.

Това дублиране поражда въпросът за необходимостта от изготвянето на информационен бюлетин на хартиен носител, дейност, която е свързана и с разходването на бюджетни средства. Специализираната аудитория (лицензианти, оператори, консултанти, потребителски организации и др.), която има интерес да се запознае с актовете на Комисията, безспорно има техническите възможности да го направи в интернет.

Огромната маса от потребители също може да използва електронния ресурс. Тя обаче, има необходимост не от информационен бюлетин, а от материали, в които на разбираем език да се разясняват, обясняват и популяризират актовете на Комисията и следваните от нея конкретни политики, както и отражението им върху живота и бизнеса на отделния гражданин. Потвърждение за това са и резултатите от проведеното изследване на предварителните очаквания и нагласи на представителите на НПО, представени по-горе.

Ето защо екипът от монитори, осъществил настоящето наблюдение, се обединява около препоръката да се извърши промяна в законодателството, в резултат на която да отпадне изискването Комисията да публикува информационен бюлетин на хартиен носител и да се въведе законово изискване Комисията периодично да издава материали с разяснителен, обяснителен и популяризиращ характер. За това биха могли да се използват спестените от издаването на информационния бюлетин бюджетни средства.

На електронната страница на Комисията да се публикува конкретна информация относно изпълнението на показателите за качество на предоставяните услуги от най-важните лицензианти и оператори; информация относно предприетите конкретни мерки и налаганите санкции срещу нарушителите на лицензии и Общи условия на договорите; конкретни данни относно изпълнението на инвестиционните програми на предприятията и отражението им върху нивото на качество на предоставяните услуги в различните райони на страната; информация за изпълнението на различните части от бизнес плановете; както и друга информация, която има отношение към конкретните интереси на потребителите.

❖ *Публичност на заседанията*

Според нормативната уредба ДКЕВР провежда три вида заседания - открити заседания, открити заседания при закрити врата и закрити заседания.

На откритите заседания могат да присъстват всички заинтересовани лица и организации, както и служителите от администрацията на Комисията, отговорни за разглежданата преписка.

Заинтересовани лица според Закона за енергетиката са държавни органи, браншови организации, енергийни предприятия, ВиК оператори, привилегировани потребители, **пряко свързани** с изготвяния проект, и организации на потребителите.

В действителност на откритите заседания на ДКЕВР могат да присъстват и други лица извън кръга на заинтересованите – граждани, представители на други граждански организации (извън потребителските) и медии. ДКЕВР не ограничава достъпа им, въпреки

че има право на това. Тези лица, които са извън кръга на пряко заинтересованите, имат възможността да наблюдават заседанията и да изслушват дебатите, без да имат право да се изказват.

Непосредствено след края на някои открити заседания с присъстващите журналисти се провеждат пресконференции, на които председателят на ДКЕВР отговаря на зададени въпроси.

На откритите заседания, провеждани при закрити врата, могат да присъстват само членовете на Комисията и страните по съответното производство пред нея. Комисията може да вземе решение да присъстват и служители от администрацията.

На закритите заседания присъстват само членовете на Комисията и главният секретар на администрацията на ДКЕВР. Комисията може да вземе решение на определени закрити заседания да присъстват и служители от администрацията.

Заседанията са открити, когато Комисията разглежда преписките и обявява решенията по тях при постъпили заявления или искания, свързани с:

- издаване, изменение, допълнение, отнемане и прекратяване на лицензия;
- утвърждаване на цени, предложени от енергийните предприятия и Вик операторите.

Във всички останали случаи заседанията са закрити.

Комисията обаче може да вземе решение да проведе открито заседание и по други въпроси във връзка с осъществяване на правомощията си.

Същевременно в отделни случаи Комисията може да приеме решение и заседание, свързано с лицензии или цени, да се проведе при закрити врата, като на него присъстват само членовете на Комисията и страните по съответното производство.

Заседанията на Комисията са редовни и извънредни. Комисията заседава редовно най-малко веднъж седмично (обикновено във вторник) при наличието на предварително оповестен дневен ред.

Дневният ред на откритите заседания на ДКЕВР заедно със съответния доклад по преписката, която ще се разглежда, се публикува на електронната страница на Комисията.

Наблюденията на мониторите са, че заседанията на ДКЕВР са добре организирани, протичат при спазване на предварително обявения ред, а провежданите дискусии са конкретни и по същество. Изразяваните мнения и становища се записват директно и на електронен носител.

Изводът на мониторинговия екип е, че ДКЕВР спазва нормативно определения ред за осигуряване на публичност на заседанията си и осигурява условия за участие в тях дори на по-широк кръг от регламентирани в закона заинтересовани лица.

За съжаление участието на структурите на гражданското общество в откритите заседания на регулаторния орган е инцидентно и поради това без особено влияние върху процеса на приемане решения.

Наблюдението на мониторите е, че присъствието на представители на медиите се дължи не толкова на интерес към самия дневния ред на провежданите открити заседания, колкото на очакването, че след приключване на заседанието, журналистите ще могат да зададат въпросите си на председателя на ДКЕВР – въпроси, обикновено свързани със злободневни за обществото теми. Провеждането на подобни “неформални” пресконференции след края на откритите заседания обаче, не предполага особена структурираност на техния дневен ред, както и очакване, че на тях ще се получи точна и конкретна информация (предварително подготвена информация) по зададените въпроси.

❖ Публичност на докладите и проектите на решенията

В изпълнение на законовите изисквания ДКЕВР публикува на интернет страницата си информация за мястото, датата и часа на провеждане на откритите заседания, заедно с докладите на работните групи, които ще се разглеждат и обсъждат на тях. Докладите на работните групи за разглеждане на преписките са подробни и дават добра представа за характера на постъпилото заявление до регулаторния орган. Те съдържат анализи на правните, технически и икономически аспекти на конкретните искания, както и изводите и препоръките на работната група, изработени за нуждите на Комисията.

При провеждане на открити заседания за обсъждане на заявления за цени, датата на провеждане на заседанието се оповестява на страницата на Комисията в интернет.

ДКЕВР публикува на своята интернет страница, приетите от нея проекти на решения за утвърждаване на цени, приемане на общи административни актове и приемане на решения по въпроси от обществена значимост за развитие на енергийния и ВиК сектори.

Публикуват се и часът, датата и мястото за провеждането на общественото обсъждане на проектите за решения.

Същевременно следва да се отбележи, че с промени от 2007 г. в Наредбата за регулиране на цените на топлинната енергия и Наредбата за регулиране на цените на природния газ е отпаднало нормативното изискване ДКЕВР да публикува на електронната си страница и заявленията на енергийните предприятия за утвърждаване на цени. Ето защо за външния наблюдател е невъзможно да направи точно сравнение между исканията на лицензиантите и подкрепящите ги мотиви с аргументите и мотивите на работните групи, отразени в докладите им до ДКЕВР.

Изводът на мониторинговия екип е, че ДКЕВР спазва изискванията на нормативната уредба относно създаването на условия за осигуряване на публичност на материалите, които се разглеждат на откритите заседания на регулаторния орган. Това гарантира на заинтересованите лица и организациите на потребителите възможността да се запознаят предварително с тях и да подготвят и предоставят становища по разглежданите въпроси.

Мониторинговият екип се обединява около препоръката да се извърши промяна в нормативната уредба по посока на съществува в близкото минало регулация, ДКЕВР да публикува на електронната си страница, освен докладите на работните групи, така и заявленията на лицензиантите и операторите, по които е образувана съответната преписка и то особено по въпроси, отнасящи се до утвърждаване на цени, издаване, изменение, допълнение, прекратяване и отнемане на лицензии.

❖ **Публичност на решенията**

Решенията на Комисията се публикуват на нейната интернет страница. ДКЕВР поддържа публичен електронен архив на приетите решения от 2002 г. до настоящия момент, който е достъпен на интернет страницата на Комисията.

Решенията на ДКЕВР за:

- издаване, изменение, допълнение, прекратяване и отнемане на лицензии;
- даване на разрешения за извършване на сделки и съгласие за преобразуване на лицензианти по Закона за енергетиката;
- определяне или утвърждаване на цени;
- решенията на Комисията по жалби на потребители или енергийни предприятия,

- решенията за приемане на общи административни актове при осъществяване на регулаторните функции на Комисията,

се публикуват и в специалния информационен бюлетин, издаван от Комисията веднъж на шест месеца.

❖ **Публичност на регистрите**

Според Закона за енергетиката (ЗЕ) Комисията следва да поддържа публични регистри за:

- издаваните лицензии, в които се вписват всички лицензианти, издадените лицензии и други обстоятелства;
- издаваните от нея разрешения за преобразуване на енергийни предприятия – титуляри на лицензии и за извършването на сделки на разпореждане с имущество, с което се упражнява лицензионна дейност, както и на други сделки, които водят или могат да доведат до нарушаване сигурността на снабдяването, вследствие на задължнялост на енергийното предприятие;
- издаваните сертификати за произход, в които се вписват титулярият и производствената мощност, количествата електрическа енергия, за които е издаден сертификатът и периодът на производство.

ДКЕВР поддържа публичен електронен лицензионен регистър, който е достъпен чрез нейната интернет страница. Регистърът на издадените лицензии за дейностите в енергетиката съдържа информация за титуляра на лицензията, номера на лицензията, описание на дейността, срока на лицензията и настъпилите промени по нея.

Поддържа се и публичен електронен регистър на издадените разрешения за преобразуване на предприятия, титуляри на лицензии и за разрешаване извършването на сделки за разпореждане с имущество и на други сделки. И този регистър е достъпен чрез интернет страницата на Комисията.

Регистърът дава информация за титуляра на съответното разрешение, номера на решението на ДКЕВР за издаване на разрешение, описание на дейността, срока на разрешението и настъпилите промени по него.

С Решение от 31.08.2009 г. ДКЕВР в изпълнение на законовите изисквания прие решение за издаване на сертификати на производителите на електрическа енергия за произхода на стоката електрическа енергия, произведена от възобновяеми енергийни

източници след 1-ви януари 2008 г. и при комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия. С т.2 на същото решение ДКЕВР одобрява изготвения регистър на издадените сертификати за произход, с оглед публикуването му в интернет страницата на Комисията.

Изводът, който може да се направи е, че макар и със закъснение ДКЕВР е изпълнила задължението си да създаде и поддържа регистъра на сертификатите за произход. Регистърът вече е достъпен чрез интернет страницата на Комисията.

С оглед ускоряване на процеса по издаване на сертификати (респективно попълване на регистъра) Комисията е уведомила всички производители на енергия от възобновяеми енергийни източници, че до 30.11.2009 г. следва да подадат заявления за издаване на сертификати за произход и че тя ще продължи да разглежда заявления, но подадени не по-късно от тази дата.

Според Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРКВУ) проверките на операторите в сектора водоснабдяване и канализация се извършват от длъжностни лица на ДКЕВР, подпомагани от регистрирани от нея експерти, които могат да бъдат физически или местни юридически лица.

Регистрацията на експертите се извършва по условия и по ред, определени с Наредба, приета от Министерския съвет по предложение на Комисията. Според Наредбата ДКЕВР създава и поддържа регистър на експертите, които могат да извършват проверки по Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги. Достъпът до информация и до документи, съдържащи се в електронната база данни към регистъра, следва да се осигурява чрез автоматизирана информационна система на определено от председателя място в сградата на Комисията. Исканията за издаване на извлечения от регистъра и на преписи от актове и документи се отправят до председателя на Комисията.

След направените проучвания, изводът на мониторинговия екип е, че процесът по регистриране на експерти, респективно по създаване и поддържане на регистър е силно затруднен. Основната причина за това е, че в бюджета на Комисията, не са предвидени средства за заплащане на техните услуги. Поради това контролът върху ВиК операторите се извършва само от длъжностни лица на Комисията, а механизмът за контрол от независими "регистрирани" експерти, модел, работещ в редица страни от Западна Европа, не се прилага в България.

Становището на мониторинговия екип е, че осигуряването на дори минимални средства за заплащане на услугите на регистрираните експерти, може да мотивира

физическите и юридически лица, притежаващи съответната квалификация, да подадат документи за регистриране като независими експерти.

❖ **Публична Национална информационна система за ВиК услугите**

Според Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРВКУ) ДКЕВР създава Национална информационна система за ВиК услугите, която следва да осигурява:

- публичен достъп на потребителите до информация за развитието и регулирането на ВиК услугите в страната, както и информация за утвърдените и предлаганите цени на услугите от ВиК операторите, за показателите за намаляване на загубите и другите основни показатели, одобрени с бизнес плановете на ВиК операторите;
- информация за държавните органи, общините и ВиК операторите във връзка с изпълнението на Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги и с развитието на ВиК сектора.

Мониторингът установи, че въпреки предприеманите във времето инцидентни действия по създаването на системата, същата продължава да не функционира. Прегледът на законодателството показва, че през юни 2009 г. са настъпили промени в Закона за водите, в резултат на които задължението за създаване и поддържане на Единна информационна система и регистър на асоциациите по ВиК и ВиК операторите, вече е вменено като задължение на министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Според измененията в Закона за водите целта на Единната информационна система е да осигури публичност и прозрачност при осъществяване на дейността по предоставяне на ВиК услуги. Единната информационна система на ВиК услугите следва да се изгради като подсистема към “Единната информационна система за управление на регионалното развитие” и чрез нея да се осигурят:

- публичен достъп на потребителите до информация за развитието и регулирането на ВиК услугите в страната, както и информация за цените на услугите на ВиК операторите, за показателите за намаляване на загубите на вода и за другите основни показатели, одобрени с бизнес плановете на ВиК операторите;

- информация за държавните органи, асоциациите на ВиК, общините и ВиК операторите във връзка с изпълнението на този Закон и с развитието на ВиК отрасъла;
- възможност за извършване на справки в бизнес плановете.

Към момента на изготвяне на настоящия доклад Единната информационна система и регистър на асоциациите по ВиК и ВиК операторите все още не са подсистеми на “Единната информационна система за управление на регионалното развитие” – съответно липсва електронен достъп до информация и възможност за справки по електронен път. Самата Единна информационна система за управление на регионално развитие все още е в начален етап на развитие.

Изводът, около който се обедини мониторинговият екип е, че въпреки изискванията на законодателството, инцидентните опити през годините за създаване на Единна информационна система, такава продължава да не съществува, съответно продължава да не е налице един от основните инструменти за осигуряване на публичност, прозрачност и възможности за граждански контрол във ВиК сектора.

Становището на мониторите е, че възприетият от законодателя подход да се прехвърли задължението по създаването и поддържането на системата от ДКЕВР към Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), е неудачен. Създават се предпоставки за конфликт на интереси, предвид обстоятелството, че министърът на регионалното развитие и благоустройството е заинтересовано лице. Същият се явява принципал на търговските дружества – ВиК оператори, в които държавата е едноличен собственик на капитала и на търговските дружества -ВиК оператори с държавно участие в капитала - оператори, които продължават да са от най-голямо значение за ВиК сектора.

Изводът на мониторите е, че мястото на Единната информационна система и регистър на асоциациите по ВиК и ВиК операторите е в ДКЕВР, която като независим специализиран държавен орган, би гарантирала по-добре обективността на предоставяната информация.

❖ *Достъп до обществена информация*

За улеснение на гражданите и техните организации ДКЕВР е публикувала на своята интернет страница процедурата за достъп до обществена информация относно дейността си. Публикувано е и стандартизирано заявление за достъп до обществена информация до председателя на ДКЕВР.

Съгласно нормативната уредба председателят на Комисията, нейните членове и служителите на нейната администрация са длъжни да не разгласяват информацията, съдържаща се в списък на конкретните факти, сведения и предмети, представляващи служебна тайна. Този списък се утвърждава, изменя и допълва с решение на Комисията, след съгласуване с Държавната комисия по сигурността на информацията. Списъкът може да включва информация, обявена за търговска тайна от заявителите и лицензиантите, но само ако нейното разгласяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци или до застрашаване на търговски интерес на трети лица. Тази категория информация може да се включва в списъка, но едва след съгласуване с Комисията за защита на конкуренцията.

Изводът на мониторинговия екип е, че ДКЕВР и нейната администрация са създали добри условия за реализиране на правата на гражданите по Закона за достъп до обществена информация.

Препоръката на мониторинговия екип е списъкът с конкретните факти, сведения и предмети, които представляват служебна тайна, да се публикува на електронната страница на Комисията с оглед:

- улесняване на потребителите, попълващи заявления за достъп до обществена информация, относно кръга и обема на информацията, която би могла да бъде търсена;
- създаване на възможности за обществен контрол върху дейността на Комисията, относно кръга и обема на информацията, която се обявява за служебна тайна.

6. Плановост и приоритетност в дейността на ДКЕВР

Според законодателството ДКЕВР е длъжна да приема с решение основни насоки за работата си през следващата календарна година, чието изпълнение се отчита в годишния отчет на Комисията.

Стратегическите цели на ДКЕВР за 2009 г. със съответните дейности, срокове, очаквани резултати и индикатори за изпълнение са публикувани на интернет страницата на Комисията. Същите са достатъчно конкретни и позволяват проследяване на тяхното изпълнение.

Отчетът за изпълнението на целите за 2008 г. също е публикуван на интернет страницата на Комисията.

Заложените цели се отчитат с индикатор за целево състояние, индикатор за текущо състояние и индикатор за самооценка.

Изводът на мониторинговия екип е, че ДКЕВР е изпълнила законовите изисквания, относно осигуряването на плановост и приоритетност в своята дейност.

7. Професионална етика и избягване на конфликт на интереси в дейността на Комисията

Основната гаранция, която позволява на ДКЕВР обективно и безпристрастно да изпълнява своите функции е 5-годишният мандат на членовете на Комисията. Мандатът на комисарите може да бъде прекратен предсрочно само в предвидените от закона случаи – подаване на оставка, установяване на несъвместимост за заемане на длъжността, фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията за повече от шест месеца, при влязла в сила присъда на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер.

Допълнителна гаранция е и асинхронът в мандатите на различните членове на Комисията – пет годишните мандати изтичат по различно време, което води само до частична промяна в състава на Комисията.

В рамките на проведените интервюта членовете на Комисията изразиха становище, че законодателната уредба дава достатъчно гаранции за независимост и безпристрастност в тяхната работа.

Законът за енергетиката забранява на членовете на ДКЕВР:

- да бъдат еднолични търговци, акционери, съружници, управители, прокуристи или членове на управителни или контролни органи, както и ликвидатори и консултанти на търговски дружества, които извършват дейност, подлежаща на лицензиране по Закона за енергетиката или на регулиране по Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги;
- да заемат друга платена длъжност, освен когато упражняват научна или преподавателска дейност.

Нарушенията, на която и да е от тези забрани, е основание за предсрочно освобождаване на член на Комисията.

В изпълнение на Закона за енергетиката ДКЕВР е приела с решение Правила за професионална етика.

Съгласно Правилата членовете на ДКЕВР са длъжни да осъществяват дейността си като спазват следните етични принципи:

- почтеност;
- прозрачност;
- безпристрастност;
- отчетност;
- служба на обществения интерес.

Членовете на Комисията са длъжни да декларират имуществото си съгласно Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности; те декларират и други обстоятелства, определени със заповед на министър-председателя.

Всеки член на Комисията е длъжен да избягва, а когато това не е възможно – да декларира писмено, конфликтите си на интереси при участието си в процеса на взимане на конкретни решения; при декларирането на конфликт на интереси съответният член на Комисията е длъжен да отчете и интересите на своите близки и роднини.

При личните и служебните си пътувания в страната или в чужбина членовете не могат да ползват дневни или пътни пари, безплатна или евтина храна или нощувки, предоставени от чужди граждани или от чужди юридически лица – търговци.

Ограничението не се прилага за официални мероприятия или когато това е предвидено по протокол.

Членовете на Комисията не могат да искат или да приемат подаръци или услуги, които могат да породят основателно съмнение в обществото, че водят до поставяне в зависимост или са отплата за извършена или бъдеща услуга. Те могат да получават подаръци от свои близки и роднини по обичайни поводи. Подаръци, получени от други лица, не могат да са на стойност повече от 200 лв. годишно. Всички подаръци, получени в служебното им качество на членове на Комисията, са собственост на Комисията. Те се описват в регистър, съхраняван от главния секретар на Комисията.

Членовете на Комисията могат да извършват инвестиции в дружества, който развиват дейност извън областите, свързани със заеманите в кръга на служебните им задължения решения, като не трябва да се възползват от информацията, придобита при изпълнение на служебните им задължения.

Членовете на Комисията следва да не изпаднат във финансово или друго задължение към лица или организации, което би могло да им повлияе при изпълнение на служебните им задължения или да предизвика съмнение в тяхната безпристрастност.

Правилата за професионална етика на членовете на ДКЕВР и на служителите от нейната администрация и противодействие на корупцията са публикувани на интернет страницата на Комисията.

Членовете на ДКЕВР са от кръга на лицата, заемащи публични длъжности, за които се прилагат правилата за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, съдържащи се в Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси.

Членовете на ДКЕВР са изпълнили законовите изисквания, попълвайки декларации за несъвместимост по смисъла на чл.5 от Закона и декларации за частни интереси. Декларациите са подадени до Министерски съвет на Република България.

Проверка на електронната страница на Министерски съвет към момента на изготвяне на настоящия доклад установи, че Министерски съвет все още не е изпълнил задължението си, произтичащо от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, а именно да обяви на интернет страницата си, подадените декларации от членовете на ДКЕВР.

Служителите от администрацията на ДКЕВР също са изпълнили задължението си по закон, като декларациите им са публикувани на интернет страницата на Комисията в раздел Архив.

Екипът от монитори, извършил настоящото наблюдение се обединява около следните препоръки:

- Министерски съвет на Република България да изпълни законовите си задължения като публикува на интернет страницата си декларациите по Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, подадени от членовете на Комисията, както и въобще декларациите на лицата, заемащи публични длъжности, назначени от Министерски съвет;
- Декларациите на членовете на регулаторния орган да се публикуват и на интернет страницата на Комисията;
- Декларациите на лицата от администрацията на ДКЕВР да бъдат преместени в друга секция на интернет страницата, която да осигури на потребителите по-бърз и лесен достъп до тях;
- Периодично на интернет страницата на Комисията да се публикува информация относно спазването на Правилата за професионална етика от членовете на регулаторния орган.

8. Отчетност в дейността на Комисията

Според Закона за енергетиката Комисията приема годишен отчет за дейността си до 31-ви януари, който съдържа:

- информация за дейността на Комисията;
- анализ на състоянието на енергийния пазар и на ВиК сектора за отчетния период и перспективите за тяхното развитие;
- изпълнение на бюджета на Комисията.

Годишният бюджет се публикува в информационния бюлетин на Комисията и на нейната интернет страница.

Според Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги Комисията изготвя ежегоден доклад за извършената от нея дейност във връзка с регулирането на водоснабдителните и канализационните услуги, както и за състоянието на ВиК сектора. Докладът се публикува на страницата на Комисията в интернет, за което се съобщава най-малко в един централен всекидневник, в 7-дневен срок от публикуването.

Докладът съдържа сравнителен анализ на дейностите на ВиК операторите по основните параметри на бизнес плановете, цените на ВиК услугите, определените от Комисията показатели и тяхното изпълнение.

Изводът на мониторинговия екип е, че ДКЕВР изпълнява изискванията на законите, свързани с осигуряване на отчетност в дейността си. Годишният отчет за 2008 г. е публикуван в бюлетина на Комисията и на интернет страницата ѝ, като неговото съдържание съответства на законовите изисквания.

9. Участие на заинтересованите страни в работата на ДКЕВР

Заинтересованите страни могат да участват в откритите заседания на ДКЕВР при описаните в раздел *Публичност на заседанията* условия.

Освен това Комисията е длъжна да провежда и процедура за обществено обсъждане със заинтересованите лица при изготвянето на общи административни актове, предвидени в Закона за енергетиката и в Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги, както и по други въпроси от обществена значимост за развитие на енергийния сектор и на ВиК сектора.

Проектите на решения на Комисията, с които се утвърждават цени, задължително се подлагат на процедура за обществено обсъждане. В общественото обсъждане могат да участват заинтересованите страни и представителите на медиите.

Комисията обсъжда със заинтересованите лица основните принципи, заложили в проекта за решение и определя срок за представяне на становище по него, не по-късно от 14 дни. За всяко обществено обсъждане се съставя протокол и се води магнетофонен запис.

Комисията разглежда всички постъпили становища от заинтересованите лица и мотивира своето становище, като публикува мотивите си на страницата си в интернет.

Процедурата, по която се провеждат обществени обсъждания е регламентирана в Раздел 4 на Устройствения правилник на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране и на нейната администрация.

Следващата форма на участие на заинтересованите в работата на ДКЕВР е включването им в консултативните съвети и работни групи, подпомагащи дейността на Комисията.

Към ДКЕВР функционират следните консултативни съвети и работни групи:

- консултативен съвет по въпросите за прозрачността на ценообразуването в регулираните от ДКЕВР сектори;
- консултативна работна група за работа с жалби на потребителите;
- консултативна работна група по либерализация на електроенергийния пазар;
- консултативна работна група по проблемите на електроенергийния сектор.

Изводът на мониторинговия екип е, че ДКЕВР е създала необходимите условия за участие на заинтересованите страни в нейната дейност.

Анализът на протоколите от проведените обществени обсъждания, организирани от ДКЕВР, показва, че регулаторният орган с официални писма отправя покани до заинтересованите лица по смисъла на чл.14 от Закона за енергетиката. За съжаление, с редки изключения заинтересованите лица, получили персонална покана от ДКЕВР не изпращат свои представители на обществените обсъждания.

Например през периода 10.03 – 28.07.2009 г. ДКЕВР е организираща и провела тринадесет обществени обсъждания, за които е изпратила покани за участие до заинтересованите лица. Обсъждали са се широк спектър въпроси – от цените на “Черноморска технологична компания” АД, приложими на обособена територия “Мизия” (въпрос от регионално значение), до обсъждане на проект за изменение и допълнение на Правила за търговия с електрическа енергия (въпрос от национално значение, касаещ целия отрасъл). Участието е, както следва:

Заинтересовани лица	Брой отправени покани от ДКЕВР за участие в обществено обсъждане	Брой участия в обществени обсъждания във връзка с отправените покани
КНСБ	8	0
КТ "Подкрепа"	8	0
Независима синдикална федерация на енергетиците в България	8	0
Българска браншова камара на енергетиците	6	1
Българска федерация на индустриалните енергийни консуматори	3	0
Асоциация на топлофикационните дружества	1	0
БСК	3	2
КРИБ	2	0
Федерация на потребителите в България	9	0

Мониторинговият екип се опита да открие причините за отсъствието на синдикалните, работодателски, браншови и потребителски организации от обществените обсъждания⁴.

В рамките на проведените интервюта, бяха дадени следните обяснения:

- голяма част от обсъжданите въпроси често са с регионален (локален, частен) характер и не касаят цялото общество - "Какво ни интересува цената на газта в Нови пазар?";
- в потребителските организации липсва капацитет, специалисти и финансови средства, за да се следи проблематиката и да се изготвят адекватни и професионални становища;
- "Времето от получаване на поканата за обществено обсъждане до самото му провеждане е твърде кратко, за да се подготвим за обсъждането, а и нямаме цялата документация.";
- незаинтересованост от обществените обсъждания - "Те нямат смисъл, всичко е предварително нагласено (решено), затова по-добре приоритетите ни да са други."

⁴ Приятно изключение е Българска стопанска камара, която при покана, участва в обществените обсъждания с представител на своето ръководство.

Вероятно във всяко едно от тези обяснения има известна доза истина, но нито едно от тях само по себе си не обяснява истинската причина.

Според мониторинговия екип по-общата причина за слабото участие на структурите на гражданското общество в обществените обсъждания, организирани от ДКЕВР, е цялостната им неподготвеност да участват в подобен консултативен процес. Липсва разбиране за неговия смисъл и знания за механизмите и възможностите за влияние върху политиките на регулаторния орган, политики, които са от изключително значение, защото имат отражение върху цялото общество. Липсва и необходимия административен капацитет за ефективно участие.

ДКЕВР има едва десет годишна история на структуриране и развитие, а до реализирането на настоящия проект, на мониторинговия екип не са известни координирани действия на гражданското общество в подкрепа на регулаторния орган.

Изводът на мониторинговия екип е, че са необходими дългосрочни и целенасочени усилия от страна на неправителствения сектор за повишаване на капацитета на структурите на гражданското общество за влияние върху процеса на вземане на решения от ДКЕВР. Становището на мониторингите е, че ДКЕВР би съдействала в това отношение, защото е налице разбирането, че по-активното гражданско участие в нейната дейност ще я легитимира по-добре пред обществото и икономическите субекти като независим регулаторен орган.

10.Разглеждане и решаване на жалби на потребителите

Според Закона за енергетиката ДКЕВР разглежда жалби на потребители срещу енергийни предприятия (лицензианти) или предприятия за ВиК услуги (ВиК оператори), свързани с:

- правото на потребителя да бъде присъединен, за да се снабди с електрическа енергия, топлинна енергия, природен газ или за да получава и ползва ВиК услуги;
- правото на енергийното или ВиК предприятие да прекъсне присъединяването и доставката на потребителя с електрическа енергия, топлинна енергия, природен газ или да прекрати доставянето на питейна вода и/или отвеждането или пречиштането на отпадъчни води;

- условията за снабдяване и нормите за качество, предлагани от лицензианта или оператора на потребителите.

Правилата за работа с потребителите, решенията на ДКЕВР за определяне на показателите за качество и Програмата за постигане и гарантиране на целевите стойности на показателите за качество, както и утвърдените общи условия (ако такива се изискват) са неразделна част от лицензията, която е получило съответното предприятие, за да осъществява своята дейност.

Показателите за качество на електроснабдяването, на топлоснабдяването и на газоснабдяването са приети с решение на ДКЕВР от 30.06.2004 г. и са публикувани на електронната страница на Комисията.

Правилата за снабдяване и нормите за качество на предоставяната енергия и/или услуги, утвърдени от ДКЕВР са част от специалните условия по лицензията. В този смисъл, тяхното нарушаване от страна на лицензианта, представлява нарушение на самата лицензия.

Според Закона за енергетиката, когато лицензиантът не изпълнява или нарушава задълженията си по издадената лицензия и/или когато лицензиантът не изпълни в указания срок или нарушава предписания на контролните органи на Комисията или наложени принудителни административни мерки от нея, ДКЕВР е длъжна, след като отправи писмено предупреждение, да отнеме предоставената лицензия.

ДКЕВР осъществява регулацията на базата на отчети, доклади и информации, предоставени основно от предприятията, подлежащи на регулация, като извършва и самостоятелни проверки – планови и извънредни.

Мониторинговият екип се опита да установи доколко ДКЕВР разполага с необходимия капацитет, за да проверява обективността на данните, предоставяни от регулираните предприятия – например за това как те изпълняват показателите за качество в дейността си.

Изводът на мониторинговия екип е, че ДКЕВР до голяма степен може с използването на технически средства да извършва контрол върху качеството на предоставяните продукти (например качеството на доставяната електрическа енергия), но едва ли има капацитета за осъществяване на постоянен контрол върху качеството на търговското обслужване, предоставяно от лицензианти и оператори (например – време за писмен отговор на жалба от потребител, време за коригиране на грешка от отчитане на средства за търговско измерване и др.).

В тази връзка мониторинговият екип се обедини около препоръката да се обсъди възможността за създаване на независима система за мониторинг “от НПО, потребителски организации, медии, други заинтересовани”, която да осъществява независимо наблюдение върху изпълнението на показателите за качество от страна на регулираните предприятия, да осъществява независими проверки и да предоставя на Комисията и обществото независими данни от наблюденията си.

Друг извод на мониторингите е, че ДКЕВР не предоставя на обществото достатъчна и най-вече конкретна информация за изпълнение на показателите за качество от страна на регулираните предприятия.

Същото може да се каже и по отношение на предоставяната информация за наложени санкции на регулираните предприятия при неизпълнение на показателите за качество.

Препоръката на мониторинговия екип е акцент в дейността на ДКЕВР да стане по-тясното обвързване на изпълнението на показателите за качество от страна на лицензианти и оператори с размера на утвърждаваните от регулаторния орган конкретни цени за тяхната дейност. ДКЕВР вече публично обяви подобни инициативи в това отношение.

Мониторинговият екип счита, че при неизпълнението на показателите за качество от страна на конкретно предприятие, ДКЕВР следва не само да налага предвидената от закона санкция, но и да я огласява широко пред обществото, с оглед постигането на превантивен ефект и за да са повиши доверието от страна на потребителите.

❖ *Най-често срещаните проблеми в жалбите на потребителите*

На всеки шест месеца администрацията на ДКЕВР (Отдел “Жалби и работа с потребителите”) подготвя отчет за работата по постъпилите в ДКЕВР жалби, сигнали и искания на потребителите за съответния период, който се предоставя на членовете на ДКЕВР и се публикува на интернет страницата на Комисията.

Шестмесечните отчети и интервютата със служителите от Отдел “Жалби и работа с потребителите” очертават следния кръг от най-често срещаните проблеми в жалбите на потребителите:

- ***Сектор Електроенергетика:***

- ✓ грешки при изготвянето на тримесечните изравнителни сметки;
- ✓ неполучаване на известия за сметките/фактурите;

- ✓ нерегламентирани прекъсвания на електрическата енергия;
- ✓ доставка на електрическа енергия, неотговаряща на показателите за качество, причиняваща материални щети на потребителите;
- ✓ неправомерно прекъсване на присъединяването към електрическата мрежа;
- ✓ неизкупуване или забавено изкупуване на енергийни съоръжения, изградени от инвеститори;
- ✓ отказ на електродръжествата да подписват договори с потребителите.

- **Сектор Топлоенергетика:**

- ✓ грешки в отчитането на средствата за търговски измервания;
- ✓ грешки при изготвяне на сметките;
- ✓ грешки в годишните изравнителни сметки;
- ✓ ниско качество на топлоснабдяването;
- ✓ нерегламентирани прекъсвания на доставката на топлинна енергия;

- **Сектор Газоснабдяване:**

- ✓ грешки при отчитане на разходомерите;

- **Сектор ВиК:**

- ✓ грешки при отчитане и разпределяне на “общата вода”;
- ✓ нерегламентирани прекъсвания на доставките на вода;
- ✓ неприсъединяване на потребителите към ВиК мрежата.

Когато информацията в постъпилите жалби и сигнали очертава значим обществен проблем и/или поражда необходимост от изменение на законодателството, според Вътрешните правила за работа по жалби и искания за доброволно уреждане на спорове по ЗЕ, директорът на дирекция “Икономически анализи и работа с потребителите”, директорите на дирекция “Правна” и съответната специализирана дирекция от администрацията на ДКЕВР следва да изготвят и да внасят доклад до Председателя на ДКЕВР с описание на проблема и предложения за действия на Комисията.

В рамките на настоящото наблюдение, мониторите нямаха възможност да проследят развитието на такава процедура. На базата на анализа на жалбите на потребители обаче, ДКЕВР предприе действия по откриване на процедура за промяна на Общите условия на договорите за продажба на електрическа енергия.

Според мониторинговият екип изготвяните на шест месеца анализи на жалбите и сигналите на потребителите са добър коригиращ инструмент, който може да се използва най-малко в три направления:

- За коригиране на установените правила;
- За усъвършенстване на клаузите по Общите условия на договорите;
- За обратна връзка с потребителите по отношение оценката на изпълнението на показателите за качество от страна на лицензиантите и операторите.

Препоръката на мониторинговия екип е след всеки шестмесечен отчет ДКЕВР да публикува на електронната си страница конкретните мерки, предприети във връзка с него.

Решенията по жалби, които съдържат често срещани въпроси или са с правна и фактическа сложност и отразяват следваната политика и създадената практика на Комисията, също да се публикуват на страницата ѝ в интернет.

Изводът на мониторинговия екип е, че ДКЕВР има много добра информация относно най-често срещаните проблеми на потребителите по отношение дейността на лицензианти и оператори.

В рамките на проведените интервюта с членове на ДКЕВР и директорите на Дирекции от администрацията на Комисията, се открие амбивалентното им разбиране относно това, какъв трябва да е основният резултат от тяхната дейност. От една страна - ефективна регулация на големи сфери от стопанския живот и постигане на икономическа ефективност и резултати, от друга страна - следване на държавна политика, която по дефиниция е свързана със защитата на ниския социален статус на големи групи от българското население; от една страна - либерализация на пазара, екология и възобновяеми енергийни източници и от друга страна – по-високи цени, които ще трябва да се платят от българските граждани и бизнеса; от една страна съвместяване и баланс между често противоречивите интереси на лицензианти и потребители, които са принудени от обективни обстоятелства да си взаимодействат в сложна система и от друга страна - защита на интересите на потребителите в ситуация близка до монопола.

Тази двойственост по отношение на основната роля на ДКЕВР вероятно произтича от избрания модел на нейното структуриране, намерил израз в нормативната уредба. Моделът на регулаторния орган е взиман от опита на развитите западни общества и адаптиран в български условия. Успехът на тази “адаптация” може да е обект на анализ на

отделно изследване. Но все пак, настоящият мониторингов доклад не може да не отбележи, че ДКЕВР е принудена да работи в условия на много ниска степен на разбиране за нейната роля и широкия спектър и сложност на нейната дейност – както от страна на обществеността и медиите, така и от някои от държавните институции. Причина за това не е само водената от Комисията комуникационна политика, а самата нормативна уредба, регламентираща функциите на регулаторния орган.

В такава ситуация, недоволството на потребителите от дейността на някои от т.нар. монополисти много лесно би могла да се припише като вина на регулаторния орган и по този начин да се прикрие отговорността на други държавни институции, предопределили настоящото състояние на нещата. Сключването на неизгоден приватизационен договор например, или приемането на погрешно политическо решение в областта на енергетиката и ВиК сектора могат да имат отрицателни последици, за които в крайна сметка отговорността да се поеме от регулаторния орган. Подобни примери са известни на специализираната общност, но не и на широката общественост.

Ето защо според мониторите, ако иска да се съхрани и развие, ДКЕВР ще трябва да преосмисли своята роля в посока на по-активна защита на правата и законните интереси на потребителите. От особено значение е тази нова роля на Комисията да се превърне в основа на нейната информационна стратегия.

❖ *Разглеждане и решаване на жалби на потребителите*

Процедурата за подаване и разглеждане на жалби е регламентирана в чл.22 на Закона за енергетиката, в Наредбата за лицензиране на дейностите в енергетиката и във Вътрешните правила на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране за работа по жалби и искания за доброволно уреждане на спорове по Закона за енергетиката. Тези актове са публикувани на интернет страницата ѝ.

Изводът на мониторинговия екип е, че ДКЕВР е приела ясни и подробни правила относно изискванията и процедурите за изготвяне, подаване и разглеждане на жалби на потребителите.

Служителите на ДКЕВР са изготвили образци на формуляри за подаване на жалби. Потребителят може да напише жалба и в свободен текст при спазване на изискванията за оформяне на жалба.

Жалбата до ДКЕВР, до енергийното или ВиК предприятие, може да се подаде лично или да се изпрати по пощата.

При подаването на жалба служителите предоставят документ за нейното регистриране, съдържащ входящ номер и дата.

Според действащите в момента правила на ДКЕВР приемното време за потребители е всеки работен ден от 10.00 до 12.00 ч. и от 14.00 до 16.00 ч. на адрес бул. “Княз Дондуков” № 8-10, стая № 504, телефон за контакт 02/980 15 51.

Приемането на писмена кореспонденция се извършва всеки работен ден от 10.00 часа до 12.00 ч. и от 14.00 ч. до 16.00 ч. на адрес бул. “Княз Дондуков” № 8-10, етаж 3, стая № 303.

Нивото и стандартите на обслужване, на които могат да разчитат потребителите във взаимоотношенията си с администрацията на Комисията, се съдържат в Харта на клиента, приета с решение на ДКЕВР. Хартата е достъпна за потребителите на страницата на Комисията в интернет.

11. ДКЕВР в медиите

❖ Методологически бележки

Целта на контент-аналитичното изследване „ДКЕВР в медиите“ е да опише основните щрихи от образа на независимия регулатор, очертани в медиите и да представи връзката между медийния образ на Комисията и нейния институционален капацитет да изпълнява мисията си, основните си функции и работни задачи.

Естеството на медийния образ на ДКЕВР е от решаващо значение за нейния публичния авторитет, за изграждането на доверие към институцията и за поддържане на самочувствието и себеувереността ѝ в собствения ѝ потенциал – ресурс, с който Комисията – в качеството си на регулатор – посредничи между потребителите и доставчиците на ключови услуги от страна на водещите „естествени“ монополи в страната. Изграждането на този публичен образ в условията на свободен медийен пазар е резултат от „борба“ за надмощие за медийно присъствие и налагане на медийни послания, които произтичат от множество различни центрове на интереси в обществото.

Масщабът на разпространението на медиите и нарасналата сила на тяхното влияние и принос за изпълнение на функциите на редица организации и институции повишават

значително ролята на съвременните средства за масово осведомяване. Естеството на модерните комуникации може да бъде най-добре описано с полицентричния модел на генериране, разпространение и налагане на посланията в медийния дневен ред. В този контекст управлението на публичните комуникации на институциите изисква специализирани професионални знания и усилия, които да гарантират ефективността на медийната комуникация. Ето защо не е достатъчно институциите да се позовават на “изградения си авторитет” и да са ослани само на естествената публична значимост на своя ресор – те трябва да полагат непрекъснати систематични и планомерни усилия за присъствието си в медиите.

По тази причина по отношение на медийното си представяне институции като ДКЕВР са изправени пред парадоксалната ситуация – необходимостта да се вгледат критично към себе си и да приемат, че самите те са носители на монопол върху теми и проблеми от значим обществен интерес. Като такива, те могат да извлекат максимални ползи от присъщите на този монопол информационни предимства и да добавят стойност към естествения интерес на медиите по отношение на публичнозначимите теми, за които е отговорна комисията като един от най-важните регулаторни органи в страната. По този начин те могат не просто да разчитат на своя „информационен капитал като даденост”, но да се опитат да постигнат по-голяма ефективност чрез непрекъснат процес на подобряване на комуникацията, в интерес на всички заинтересовани страни – граждани, стопански потребители и доставчици.

Целта на настоящия анализ е на базата на преглед на материалите в 10 печатни и интернет-базирани медии да представи очертаващите се тенденции за балансиране на тежестта на интересите на полето на медийните послания, така и да набележи възможностите на ДКЕВР да повиши силата на медийното си присъствие с оглед оптимално изпълнение на основните си функции.

Хипотезата, че водещата ключова дума в целия обем изследователски единици е „цени” (тарифи), както и това, че тя по-скоро се асоциира със „повишаване”, „поскъпване”, „скачане”, „качване”, „вдигане” бе потвърдена в рамките на проведения медиен мониторинг.

Ето защо един от основните акценти при анализа на съдържанието на изследваните медии и материали бе поставен върху контекста и начина, по който медийното пространство отразява (и по този начин допринася за) протичането на процесите на движение на цените на газта, електричеството, водата и парното. Този аспект е във фокуса на анализа, тъй като именно *парите, таксите, цените* са „обективната” пресечна точка

на различните интереси по отношение на регулираните от ДКЕВР области - на гражданите и техните организации, на бизнеса и публичната администрация.

Селекцията на наблюдаваните медии е осъществена в резултат на предварителни консултации⁵ с участието на медийни експерти и журналисти, като са отчетени следните фактори: водеща информационна агенция (Българска телеграфна агенция (БТА), водещи централни медии („Труд”, „Дневник”), водещи регионални медии (в. „Шуменска заря”, в. „Марица”), водещо коментарно-аналитично седмично издание (седмичника „Капитал”), специализирани информационни сайтове („Mediapool” и „Investor.bg”), специализация на медията и насоченост към потенциални аудитории със значителен дял граждани от социално-уязвими групи (“Трета възраст” и “Дром дромендар”).

Разпределение на изследователските единици по медии

Медия	Изследователски Единици	Дял на изследователските Единици
БТА	101	25,51%
Дневник	80	20,20%
Труд	55	13,89%
Медиапул	53	13,38%
Investor.bg	49	12,37%
Шуменска заря	19	4,80%
Марица	16	4,04%
Капитал	15	3,79%
Трета възраст	8	2,02%
Дром дромендар	0	0%
Общо	396	100%

Разпределението на изследователските единици по видове медии в зависимост от периодичността на медията е, както следва:

Разпределение на изследователските единици по видове медии в зависимост от периодичността на медията

Ежедневник	Седмичник	Агенция
------------	-----------	---------

⁵ Дискусиите по време на консултациите са информационно осигурени с данни за рейтингите на медиите от национално представително изследване на Институт „Отворено общество”, проведено през м. март 2009 г., както и данни от изследвания на медийните рейтинги на други социологически агенции.

68,69%	5,81%	25,51%
--------	-------	--------

При подбора на изследваните медии е отчетен нарастващият интерес към електронните издания⁶, като половината от анализиранияте информационни единици са публикувани в интернет, а останалата половина – в периодичните печатни издания.

Събирането и анализа на изследователските единици е осъществено в продължение на шест месеца – в периода май-октомври 2009 г.

Мониторинговият екип включва в състава си опитни действащи журналисти от печатни и електронни медии в София и в двете медии, базирани извън столицата.

Данните от контент-аналитичното изследване са допълнени от проведени интервюта с представители на екипа и ръководството на ДКЕВР по отношение на комуникационната политика на Комисията, от анализа на планови и стратегически документи, свързани с вътрешната и външната комуникация, както и от системните наблюдения на екипа върху комуникацията на представителите на регулатора с журналисти при провеждане на открити заседания и пресконференции.

В периода септември-октомври 2009 г. медийният мониторингов екип организира и проведе и анкетно проучване сред 10 журналисти, представители на водещи национални медии, които, по данни от мониторинговите наблюдения, най-често участват в отразяването на публични събития, свързани с дейността на ДКЕВР.

По време на целия период на изследването екипът за медиен мониторинг работи в атмосфера на сътрудничество с представителите на Комисията и на медиите, отразяващи нейната работа.

❖ **Интензитет и основни теми на медийно покритие**

В съответствие с чл. 4, ал. 2 от “Устройствения правилник на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране и на нейната администрация”, в който са определени организацията на работа и редът на дейност на ДКЕВР⁷, за осигуряване на прозрачност и публичност Комисията провежда информационна стратегия и политика, включително като

⁶ Показателен за този интерес през последните години е фактът, че печатните медии публикуват значителна част от информацията в броевете си, освен на традиционния хартиен носител и в своите интернет-страници.

⁷ (Загл. доп. - ДВ, бр. 49 от 2005 г.)

“организира предоставянето на редовна и изчерпателна информация за своята работа на средствата за масово осведомяване”.

От една страна, интензитетът на покритие е в правопрпорционална зависимост от публичната значимост на събитията, свързани с дейността на регулатора и неговия капацитет да генерира медиен интерес и поддържа ефективни връзки с медиите за отразяване на тези събития. От друга страна, неминуемо интензитетът на медийно покритие е в силна зависимост от „конкуренцията“ за позициониране в медиите на събития, институции, лица и послания.

В количествен аспект редовното публично представяне на информация, засягаща работата на ДКЕВР в медиите, изглежда удовлетворително, особено ако се вземе предвид факта, че наложилата се традиция на преки срещи между репортери от медиите и представители на ДКЕВР се осъществяват обичайно веднъж седмично при провеждане на открити заседания на Комисията или публични обсъждания по въпроси от обществена значимост⁸.

Средно за централните ежедневници и електронни медии ДКЕВР е обект на съобщения през ден⁹, като във в. “Труд”, “Медиапул” и “Investor.bg” вероятността за намиране на материал, в който медията говори за ДКЕВР е в 4 от 10 дни, докато в “Дневник” тя нараства – в 2 от 3 броя.

Най-висока е вероятността за намиране на информация за регулатора в материалите, разпространявани от БТА – в 3 от 4 дневни емисии на агенцията.

Като цяло публикациите за независимия регулаторен орган се появяват значително по-често в централните медии, отколкото в местните и регионални издания.

Като се има предвид, че обичайно ДКЕВР организира веднъж седмично открити форуми, които са обект на засилен медиен интерес¹⁰, тази честота на пръв поглед е показателна за интензивно включване на ДКЕВР в медийния поток. Регулаторът действително осъзнава необходимостта, поставя си за цел и се стреми да постигне

⁸ Съгласно чл. 30. (2) от Устройствения правилник на ДКЕВР “Комисията заседава редовно най-малко веднъж седмично при наличието на предварително оповестен дневен ред.”

⁹ Средна стойност за централните медии, изчислена на база броеве, издадени в делнични дни, през шестмесечния период на изследването.

¹⁰ Често редовните заседания са последвани от брифинг.

прозрачност на своята работа, като медийните факти разкриват, че това е постигнато във висока степен по отношение на честотата на публикациите за ДКЕВР.

В същото време в „качествен“ аспект характеристиките на публикуваните материали сочат, че медийната информация не винаги е в състояние да покрие други важни индикатори за ефективна комуникация, като например критерия „изчерпателност“, залегнал в чл. 4 от Устройствения правилник на Комисията. Позиционирането, обемът и съдържателните характеристики на материалите играят съществена роля с оглед изпълнението на медийната стратегия на ДКЕВР.

ДКЕВР е на кориците на изданията по-скоро по изключение: „Труд“ 4 публикации; „Дневник“ – 2 публикации и „Марица“ и „Шуменска заря“ – общо 9 публикации¹¹. При появата на корична страница, материалът е обикновено кратка информация, посветена на промени в цените на електричеството, газа, водата.

Най-многобройни са материалите са с обем около и под половин страница, т.е. публикациите са относително малки по обем. Преобладават информационните жанрове. Краткият жанр на информацията определя високата степен на фокусираност на материалите върху една тема: 85% от публикациите имат ясно изразен фокус върху една-единствена тема и едва в 15% от изследователските единици се разглеждат повече от една тематични области:

Разпределение на тематичните области в изследваните публикации

Електричество	Газ	Топлофикация	Водно регулиране	Друго
59,60%	28,28%	18,43%	7,32%	3,79%

Водещо място при медийното отразяване на ДКЕВР заемат проблемите, свързани с електроенергийния сектор (около 60% от материалите), следвани от газоразпределението и газоснабдяването (28%) и топлофикациите (18%). Прави впечатление ограничаваният брой публикации, свързани с водното регулиране, като всяка пета от тях е поместена в регионалните медии.

¹¹ Националните печатни медии публикуват предимно кратки материали на вътрешни страници, но относително по-често – докато стратегията на регионалните печатни издания е за по-рядко представяне на ключови новини около ДКЕВР, но публикувани на челно място в изданията.

Макар сред функциите на ДКЕВР да са записани редица правомощия по регулиране на монополите на местно и регионално равнище – тези важни и мащабни по обем задачи не намират подобаващо място в медиите. Почти 90% от публикациите в изследваните медии разглеждат проблеми в национален мащаб и в столицата. Дори две трети от публикациите в двете наблюдавани извънстолични издания поставят във фокус национални, а не общински или областни проблеми от компетентността на регулатора.

Значимостта на решенията на ДКЕВР за местните общности е вън от всякакво съмнение, но медийното отразяване на тези решения е неудовлетворително. Причините за това са много – включително обстоятелството, че решенията се вземат в София и регионалните медии не разполагат с кореспонденти в столицата, които да отразят за медията важните за местните граждани новини.

Ето защо е необходимо регулаторът да провежда по-активна медийна политика, като предоставя повече информация на местните и регионалните медии по теми, засягащи местните общности. По този начин ДКЕВР ще осигури информация „от първа ръка“ за решенията и мотивите си, която директно ще достига до аудиторията на медиите извън столицата. Така ще се избегне често срещаната сега практика, в регионалните медии да се публикуват само изявленията на представителите на местните монополи. По този начин местните медии могат да се превърнат в инструмент, посредством който да се компенсира неравнопоставеността на потребителите на услуги по места.

❖ **Медийният образ на регулатора – в сянката на бизнес-интересите**

В “Устройствения правилник на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране и на нейната администрация” са регламентирани отговорностите на регулатора за проучвания, анализи и оценки, въз основа на които се вземат решения по отношение на лицензи, спазване на правила и цени, засягащи значителни групи от населението.

По време на проведените интервюта с членове на регулатора неколkokратно бе подчертаван стремежът на ДКЕВР да се постига баланс на интересите на доставчици и потребители. Интервюираните представители на Комисията определят тази роля като ключова: „Ние сме единствената държавна институция, която може да търси баланса между всички играчи”¹².

¹² Интервю с членовете на комисията А. Кирчев и П. Денчев, 20.10.2009 г.

В плановия документ „Ежегодни цели на ДКЕВР за 2009 г.“ се отбелязва многократно, че Комисията има за цел да осигури справедливост при взаимоотношенията между производители, търговци и потребители. Средно по веднъж на всяка страници от целеполагащия документ фигурира ключова дума от семантичното гнездо „справедливост“:

- Цел. 1: Справедливи цени на електрическата енергия по веригата производител – търговец – потребител;
- Цел. 2: Справедливо разпределение на разходите от ВЕИ до краен потребител;
- Цел 6: Справедливи цени на природния газ по веригата обществен доставчик, краен снабдител и потребител;
- Цел 9: Постигане справедливи цени за бизнеса и крайните потребители;
- Цел: 13: Справедливо измерване и разпределение на разходите, произтичащи от задължения към обществото в т.ч. ефективна ко-генерация и ВЕИ.

В каква степен образът на ДКЕВР в медиите и контекстът на публикациите, в които е поставен регулаторът, допринасят за изпълнение на тази ключова задача – гарантирането на справедливост?

Анализът на заглавията на новините и анализите, в които е публикувана информация за дейността на ДКЕВР, сочи, че в над 2/3 от материалите комисията изобщо не е вписана в заглавните редове: ДКЕВР¹³ фигурира в заглавията и подзаглавията на 30, 56% от изследваните медийни единици и името на организацията не се споменава в заглавията на 69,44% от публикуваните материали.

ДКЕВР в заглавия и подзаглавия

ДКЕВР фигурира в заглавия и подзаглавия¹⁴	30,56%
ДКЕВР не фигурира в заглавия и подзаглавия	69,44%

Нещо повече, анализът на позицията, в която е представена ДКЕВР в заглавните части на изследваните медийни единици – като обект или като субект, допълнително редуцира броя на материалите, в които комисията „държи инициативата“ или е субект на основни действия, представени в материалите.

¹³ Включително представител (говорител) на регулатора.

¹⁴ Само в заглавията този дял е 26%

ДКЕВР в заглавия и подзаглавия като субект и обект

ДКЕВР фигурира в заглавия и подзаглавия - субект¹⁵	23,74%
ДКЕВР не фигурира в заглавия и подзаглавия или е представен като обект	76,26%

Във всяко пето заглавие или подзаглавие, в което се споменава името на ДКЕВР или неин говорител, те са представени като обект, адресат и споменавана мимоходом страна, а не като субект на описваното действие, основен говорител или източник на информацията.

Всички материали от изследваните електронни издания са публикувани със заглавие (подзаглавие) с препратка към специализирана страница за материала.

Само в групата на анализирани печатни медии 8% (16) от материалите започват на първа или на последна страница (кориците на изданието), като едва 6 материала, започващи под челото на вестника, са публикувани в централните ежедневници – в „Труд“ (4 броя) и в „Дневник“ (2 броя); останалите десет материали, отпечатани на корични страници, са на регионалните издания в „Марица“ и в „Шуменска заря“, където важните новини от столицата, включително свързаните с ДКЕВР, заемат ключово място в изданията¹⁶.

Почти всички материали, публикувани на първа или последна страница, обаче, са изключително кратки информации – с дължина по-малка от половин машинописна страница (под 900 знака).

Почти 60% от изследваните материали са с обем под и около 900 знака или около 150 думи.

Разпределение на изследваните материали според обема им

По-малко от 1/2 стр.	Около 1/2 стр.	Около една или повече стр.
29,80%	29,04%	41,16%

Над 2/3 от материалите са информации, около 23% – статии, едва 6 – коментари и под 3% – интервюта.

¹⁵ Само в заглавията на материалите този дял е дори под 20%.

¹⁶ 29% от изследваните материали в регионалните медии са поставени на първа или на последна страница на броя.

Информация	Статия	Коментар	Интервю	Други жанрове (отворени писма, анализи, отправки)
66,41%	22,47%	6,06%	2,78%	2,27%

Фактът, че преобладават информацията и материалите с малък обем сочи, че ДКЕВР и предмета на дейността ѝ рядко са обект на задълбочени анализи и коментари.

Ниският дял на интервютата е показател за слаб интерес към дадена тема или ресор, но в същото време той е и симптом за недостатъчна воля да се генерира интерес към съответната тема от страна на Комисията. Нито едно от регистрираните интервюта в рамките на изследването не е проведено с член на ДКЕВР.

Анкетното проучване сред ресорни репортери от националните медии разкрива, че журналистите осъзнават този дефицит и се опитват да го преодолеят. Една от основните препоръки на анкетираните е по отношение на достъпа на журналистите до членовете на Комисията и включването им в активна комуникация с представителите на медиите, в т.ч. чрез участие в пресконференции и интервюта.

Анализът на основните говорители в изследваните медийни единици сочи, че дори и в случаите, в които предмет на материалите е ДКЕВР, представителите на регулатора са сред основните говорители едва в 22% от публикациите, като случаите, в които други членове на Комисията, освен председателя, са основни говорители, са едва под 2%¹⁷. Делът на публикациите с основни говорители, които не са от екипа на регулатора е 20%, като с най-висок дял са мениджърите на електроразпределителните и газоразпределителните дружества (чиито имена фигурират общо в 9% от материалите).

Публикуването на изображения към материалите допълнително илюстрира ограниченото присъствие (отсъствието) на представителите на комисията. Снимките на

¹⁷ Следва да се отбележи, че в периода около смяната на ръководителя на ДКЕВР се забелязва тенденция на по-голямо активизиране на други членове на Комисията, освен председателя. Тъй като от целия период, обхванат от мониторинга, само в 1/5 от времето Комисията е ръководена от новия председател А. Семерджиев, е трудно да се установи в медиите доколко е налице промяна в този стил на управление на комуникациите. Все пак преките наблюдения на мониторинговия екип сочат, че поне в първите седмици под ръководството на новия председател е налице по-активно участие във външни комуникации от страна на авторитетни членове на Комисията – в присъствието на председателя или самостоятелно. Самият Устройствен правилник на ДКЕВР не толерира медийните изяви на членовете на Комисията – чл.5, ал.4 “Членовете на Комисията могат да правят изявления относно дейността на комисията пред средствата за масово осведомяване само ако са изрично упълномощени за това от Комисията”.

работници, които носят тръби или инкасатори, трансформатори и електрически стълбове, комини, газстанции, слънчеви панели, газови котли и т.н. превъзхождат почти 5 пъти броя на фотографските изображения на представители на регулатора¹⁸.

Наличие и видове изображения към текста

Няма изображения	Снимка от събитието	Снимка на Шушулов, Семерджиев	Друго изображение
56,95%	0,34%	7,46%	35,25%

Показателни за медийния образ на ДКЕВР са данните за регистрирана оценъчна лексика в изследваните публикации. Всеки пети материал съдържа оценъчна лексика, като в 2/3 от случаите оценъчната лексика¹⁹ е неутрална спрямо регулатора или не може да се прецени еднозначно срещу кого е насочена. Все пак във всяка трета публикация използваната оценъчна лексика и изразни средства очертават по-скоро негативен образ на Комисията.

Именно тази лексика изгражда образа на ДКЕВР като институция, „притискана“ от енергийните лобита, поставена в неравностойна и не съвсем прозрачна и почтена позиция спрямо бизнеса („Регулаторът се "заигра" с тока за бизнеса“; "сега се допуска узаконен грабеж ... на чужденците с благословията на нашите управници“).

Иронията "Поевтиняването" на тока се оказва поскъпване на нощната тарифа“ е показателна за начина, по който медиите дават оценка на резултата от изпълнението на една от основните задачи на комисията, регулирането на цените в интерес на потребителя и като балансър на исканията за нарастване на тарифите от страна на монополистите.

Медиите с охота цитират сходна оценка, дадена и от министър-председателя „Буди недоумение фактът, че не се изпълняват решенията на държавния регулатор по отношение на връщането на едномесечното отчитане на електроенергията“, посочва министър-председателят. "Оказва се, че воденият вече няколко месеца спор между ДКЕВР и ЧЕЗ е в "патова ситуация".

¹⁸ При това следва да се има предвид, че през изследвания период фотографии на председателите на ДКЕВР (А. Семерджиев и К. Шушулов) в 1/3 от материалите с техни снимки са публикувани по повод на предаването и приемането на ръководството на регулаторния орган.

¹⁹ В това число ирония, сравнения, метафори и други фигури на речта с пейоративно значение.

Медиите публикуват често квалификации, които съдържат импликации за недостатъчна компетентност и колебливост на Комисията и нейния екип („в разрез със здравия разум“; „регулаторната комисия определя "неадекватно" цените на природния газ“; „изкривени цени“; „решението е взето без обосновани и достоверни аргументи и без постигането на консенсус“, „Регулаторът се колебае за новите цени на тока за бизнеса“; „Комисия призна грях към НЕК“; „пагубната ценова политика на ДКЕВР“; „Еврокомисията обори Шушулов за цените на тока“), което – на страниците на медиите – обосновава необходимостта от силна външна интервенция, за да се компенсира дефицита на потенциал в регулатора за твърдост, точност и умение да се постига справедлив компромис. Неспособността на Комисията да изпълни ефективно своите задачи се подчертава и от медийни намеци за това, че други институции се налага да оказват подкрепа за решаване на проблеми, с които регулаторът не е успял да се справи сам („Меглена Кунева озаптява енергото“; „Поевтиняване на тока, или много шум за нищо“; „Брюксел ще наказва енергийния феодализъм“).

На противоположния полюс ДКЕВР е описвана като своеобразен агресивен играч, нанасящ „енергиен шамар“ или „удар на индустрията“: „Регулаторът разхлаби хватката на пазара на ток“; „Бизнесът пак на мушка“; „Регулаторът заплаши“; ДКЕВР ще натисне инвестициите и печалбите на ЕРП-ата“; „И да друсим ЧЕЗ с един-два милиона, те ще обжалват – Константин Шушулов, шеф на ДКЕВР“.

Подобен тип медийна лексика и стил, които, както показва последния цитат, понякога охарактеризират и изказвания на предходния председател на ДКЕВР, не са изключение, а правило за огромна част от медиите през последните години и се използват без изключение по отношение на всички институции. По този начин, обаче, ролята на натоварени с високи отговорности и обществени очаквания институции често индиректно се принизява. В случая с ДКЕВР това става чрез паралели с поведение на „шмекер на дребно“ чрез изрази като „Шушулов малко излъга“ и др. под.

В тези условия не е случайно, че в медийното пространство Комисията е дори унизявана от други структури на публичната администрация („Бойко реже заплатите на хората на Шушулов“ или „Комисии и органи, чиято функция е осигуряване на места за партийни назначения“).

На страниците на печата и в интернет „битката за медиите“ изглежда по-скоро загубена за независимия регулатор – Комисията има облика на слаб и неефективен орган, при когото неговите основни бенефициенти (гражданите) изглежда са обречени да не могат да намерят адекватна закрила от апетитите на естествените монополи.

При такъв медиен образ става ясно, че войната с бизнес-интересите на полето на медиите е изключително сериозно предизвикателство за Комисията. Самите членове на регулатора споделят: „Ние не сме в кръгова отбрана – ние сме в сферична отбрана.”²⁰ и признават, че осъзнават необходимостта от партньорство с НПО и медиите за повишаване на информираността на гражданите за работата на ДКЕВР и повишаване на публичното доверие към институцията.

В чл. 11. (1) от “Устройствения правилник на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране и на нейната администрация” са регламентирани и възможности Комисията да осъществява дейността си “при условията на прозрачност и публичност на нейната работа чрез собствени информационни източници – сред които и издаване на информационен бюлетин веднъж на 6 месеца, който има само оповестителен характер”. През шестмесечния период на наблюдение мониторинговият екип не регистрира издаване на такъв бюлетин. В сайта на Комисията в електронен вид са достъпни само броеве на бюлетина до 2008 г. Прегледът на съдържанието им сочи, че в тях е публикувана основно специализирана информация, която представлява интерес за ограничен кръг професионалисти с относително тясна експертиза. Този тип информация е комуникационно предизвикателство за журналистите, които, в този ѝ вид, трудно биха могли да я „ретранслират” към широк кръг аудитории. Очевидно бюлетините са собствен информационен източник, който като съдържание и честота на излизане, не е в състояние да компенсира идентифицираните слабости на присъствието на ДКЕВР в полето на медийните послания.

❖ Ролята на гражданските защитници

Провеждането на консултации и публични обсъждания е залегнало в нормативната база, регламентираща организацията на работата на регулатора, като един от основните подходи за работа на ДКЕВР. Макар че, в много голяма степен Комисията се стреми да изпълнява ангажимента си за водене на консултативен процес и включване на заинтересовани страни в публични обсъждания, тези усилия не намират адекватно отразяване в медиите. В изследваните материали тези важни практики на публичност и откритост към участие на гражданите и медиите в процеса на обсъжданията, предхождащи приемането на регулаторните решения, в най-добрия случай се споменават само мимоходом.

²⁰ Интервю с членовете на комисията А. Кирчев и П. Денчев, 20.10.2009 г.

Едва в 9% от анализираниите публикации е представена практика или има позоваване, свързано с организиране и провеждане на публични обсъждания и консултации със заинтересовани страни.

Отразяване на публични обсъждания и консултации със заинтересовани страни

Не	Да, публично обсъждане	Да, консултации със заинтересовани лица
90,66%	5,05%	4,55%

Едва в два от всички изследвани материали се споменава за две от четирите ключови консултативни звена (Консултативен съвет, по въпросите за прозрачността на ценообразуването в регулираните от ДКЕВР сектори и Консултативна работна група за работа с жалби на потребители²¹). Осъществяваният консултативен процес би трябвало да осигурява канал за участие на широк кръг заинтересовани страни в процеса на формиране на политики от страна на регулаторния орган. Участието на медиите в консултативния процес им дава възможност не просто да отразяват, но и да участват във формирането на решения, на базата на въпроси и идеи породени от медиаторската им функция между регулатора и гражданите. През целия период на наблюдение за всички изследвани медии едва в 5 материала са споменати общо 13 неправителствени организации, в това число само 2 пъти организации на потребителите. Профсъюзите също имат минимално медийно присъствие в публикациите, свързани с ДКЕВР – едва 4 споменавания. Също толкова ограничен е броят на споменаваните медии, като в 7 от 13 случая БТА се позовава на собствената си информация.

Оценката на журналистите от мониторинговия екип за начина, по който е представена ролята на организациите на потребители/гражданските организации, е допълнителен показател за ниската им „тежест“ в публикациите. Само в един от случаите ролята на НПО е определена като значителна спрямо другите актьори.

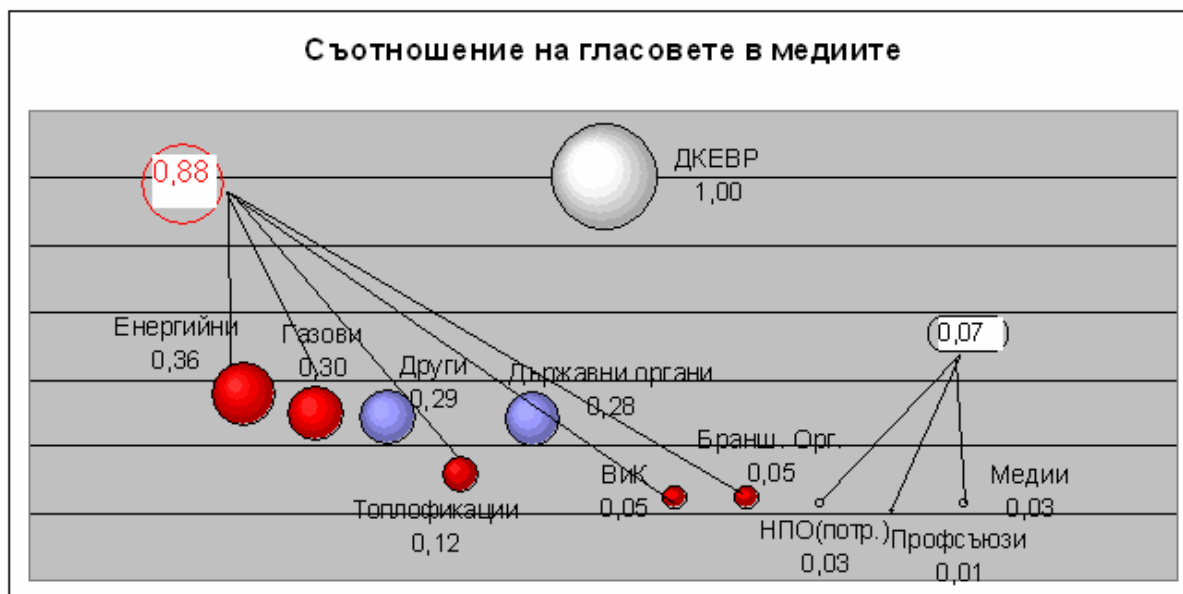
²¹ В нито една от изследваните медии през целия 6-месечен период не се споменава за заседания и резултати от заседания на Консултативна работна група по либерализация на електроенергийния пазар и Консултативна работна група по проблемите на електроенергийния сектор.

Експертна оценка на журналистите от мониторинговия екип за начина, по който е представена ролята на организациите на потребители/гражданските организации

Не се споменават такива	Като незначителна спрямо другите "актьори"	Балансирана с тази на другите "актьори"	Като значителна спрямо другите актьори
98,74%	0,25%	0,76%	0,25%

Още по-ограничена е ролята на гражданите и експертите като "съавтори" в публикуването на материали от областта на компетентностите на ДКЕВР – едва две изследователски единици (и двете във в. „Дневник“) включват външен за медиата експертен коментар – в т.ч. специализирана адвокатска консултация относно проблемите на лицензирането в енергетиката.

Значително по-солидно изглежда медийното представяне на бизнес-интересите в ресорните за ДКЕВР сектори: в 21 публикации са цитирани имена на браншови организации (БСК и КРИБ). Особено силно е и присъствието в материалите на енергийното лоби – в 36% от изследователските единици фигурират средно по 2 имена на енергийни предприятия – само трите електроразпределителни дружества ЧЕЗ, ЕОН и ЕВН фигурират в 17% от публикациите, което е почти 2 пъти и половина повече, отколкото материали с присъствието на НПО, профсъюзи и медии взети заедно.



Съотношението на присъствието в медиите на бизнес-организациите (енергийни, газови, топлофикационни, ВиК дружества и браншови организации), от една страна и организации и институции, за които се очаква, че заемат позиции, най-близки до отстояването на интересите на потребителите (НПО, медии, профсъюзи) от друга, е почти 13:1.

Това съотношение недвусмислено описва сложността на ситуацията, в която ДКЕВР се опитва да балансира два несъразмерно представени в публичността интереса, разположени в два противоположни медийни полюса – единият на свърхактивност за защита на бизнес-интересите на монополите и другият – почти пълната безпомощност на организациите на потребителите, НПО и медиите²², като преки канали за поставяне на дневен ред на въпроси, свързани със защитата на интересите на потребителите.

Бизнес-организациите присъстват в медиите 1,54 пъти повече и от други публични институции (държавни и европейски органи, общини, банкови институции и т.н.)

Като цяло присъствието в публикациите на различни от ДКЕВР заинтересовани страни е с по-голям интензитет, отколкото присъствието на комисията. Някои страни са споменавани в повече от една публикация. Ако ДКЕВР фигурира в 100% от изследователските единици, то освен регулатора, средно във всяка публикация фигурират поне 1,5 други заинтересовани страни. Този факт още веднъж подчертава сложността на средата, в която ДКЕВР изпълнява функциите си и множеството интереси (при това способни да усилват влиянието си, като са си гарантирали и силно медийно присъствие), с които регулаторът е принуден да се съобразява.

❖ **Медиите за защитата на интересите на потребителите**

Обхванатите в изследването публикации се характеризират с висока степен на персонализация на авторството – около 62% от материалите са подготвени от журналисти в екипите на съответната медия, като най-често това са съответните титуляри за ресора²³ или техните заместници през сезона на летните отпуски. Като цяло медийното покритие

²² Като последните, заради някои небезоснователни подозрения към „независимостта“ на част от медиите, попадат с известни уговорки в тази група. Все пак цялостното наблюдение на работата на журналистите в ДКЕВР сочи, че като цяло те поставят пред комисията и остри въпроси, свързани със защитата на интересите на потребителите.

²³ Все пак всеки 5 материал е подписан от редакцията, а за още 17% не е посочен авторът. Единствено във в. „Трета възраст“ авторството е изцяло неперсонализирано.

на дейността на ДКЕВР по модела на ресорната организация на журналистическата работа гарантира, от една страна, по-висока степен на коректност и възможности за задълбочено професионално проследяване на събитията около регулатора. От друга страна, компетентните ресорни журналисти разполагат с по-голям потенциал за изпълнение на ролята си на „куче-пазач“, чрез по-високия си капацитет да оказват медиен натиск за прозрачност, достъп до информация и поставяне на щекотливи въпроси към представителите на Комисията. На практика, обаче, анализът на медийните публикации сочи, че ДКЕВР не успява да капитализира потенциала и компетентностите на ресорните репортери в интерес на по-доброто си медийно представяне. Според интервюираните представители на Комисията „журналистите не търсят информацията – те търсят сензацията“²⁴.

От своя страна, журналистите оценяват като изключително ниско равнището на комуникациите си с многобройните компетентни членове на Комисията, които могат да засилят интереса към дейността на регулатора в публичността и да участват много по-активно в разширяването на информираността на широк кръг граждани за функциите, решенията и възможностите на Комисията като публичен инструмент, създаден в интерес на гражданите и доставчиците на услуги.

Резултатите от проведените от мониторинговия екип интервюта с членове на ДКЕВР сочат, че част от членовете на регулатора споделят наличието на този комуникационен дефицит, което е първа стъпка в осмислянето и набелязването на необходимите подобрения. Впрочем, както вече бе отбелязано, с назначаването на нов председател на комисията вече са налице първи стъпки в тази насока. Медиите и наблюдателите по проекта вече регистрират по-голяма комуникационна активност от страна на членове на Комисията и зам.-председателя, която обаче не би следвало да остане само като разбираема необходима мярка в периода на адаптирането към новата позиция на председателя, а да стане част от стремежа за разширяване на откритостта на регулатора и интензифициране на медийните комуникации.

Формирането на компетентна широка публична подкрепа съвсем не е свързано само с „имиджови“ съображения. То е предпоставка ДКЕВР да изпълнява ефективно една от най-важните си функции – на балансър на интересите на потребителите и техните организации, от една страна и големите монополи – от друга. В изпълнение на нелеките задачи по балансиране на интересите на различни заинтересовани страни – балансърът може да постига много по-лесно справедливи решения, ако и двете страни, чиито

²⁴ Интервю с членовете на комисията А. Кирчев и П. Денчев, 20.10.2009 г.

интереси регулаторът следва да отчита, разполагат с достатъчно информация, експертиза и авторитет.

В това отношение все още “естествените” монополи се ползват с естествени предимства – те разполагат с много по-добри възможности за обезпечаване на високвалифицирани професионални ресурси и информация. Често потенциалът им е толкова висок, че дори надхвърля възможностите на регулатора. Ето защо компетентните журналисти, които авторитетно и вешо транслират информация и отговорно и добросъвестно изпълняват мисията си на “куче пазач”, като се опитват да контрабалансира интересите на силните естествени монополи, следва да бъдат разглеждани като важен съюзник за постигане на мисията и целите на независимия регулатор. По тази причина стремежът да се развива потенциала на журналистите като партньор не бива да се разглежда като „флирт” с медиите, а като една от основните задачи при изпълнение на отговорностите на ДКЕВР.

В това отношение самите анкетираните журналисти имат конструктивни предложения²⁵ за подобрене на комуникацията на ДКЕВР с медиите и чрез медиите.

❖ Препоръки на медийните специалисти

На първо място журналистите подчертават необходимостта от полагане на целенасочени усилия от страна на регулатора за повишаване на компетентността на журналистите при отразяване работата на ДКЕВР. Подходящите форми за това включват провеждане на периодични обучения за журналисти (с опит и новопостъпили репортери) „по значими теми на регулативната политика и развитието на пазара”. В това отношение ДКЕВР разполага с висококвалифициран специалист за работа с медиите и с компетентни членове на Комисията, които са в състояние да осъществят качествено и резултатно обучение на журналисти. Необходимо е осигуряване единствено на средства за логистика за провеждане на занятията.

²⁵ Анкета с ресорни журналисти, отразяващи работата на ДКЕВР, октомври 2009 г. Анкетираните са 10 водещи представители на националните електронни, печатни медии и агенции, в чиито професионални области на експертиза е проблематиката, свързана с дейността на ДКЕВР и които са сред журналистите, които разполагат с лични впечатления, акумулирани в продължителен период, за организацията на работата на Комисията, в т.ч. и с медиите. Според наблюденията на екипа за мониторинг анкетираните представители на медиите най-редовно следят и отразяват дейностите на Комисията. Всички цитати в раздела с препоръки представят позиции на анкетираните журналисти.

В допълнение към това следва да бъдат разгледани и възможностите за създаване на стимули и повишаване ефективността на участието на медиите и журналистите в процесите на обществено обсъждане и консултации.

Необходимо е разширяване на медийното участие на членовете на Комисията (освен на председателя) чрез активното им включване в изпълнението на медийната стратегия на ДКЕВР. В това отношение интервюираните журналисти настояват: „Да се изясни регламента за интервюиране на членовете на Комисията.“, „Да има възможност за индивидуални интервюта с комисарите“. Удовлетворяването на подобно искане неминуемо би преминало през промяна в Устройствения правилник на Комисията и либерализиране на режима, по който членовете на Комисията могат да правят публични изявления.

Част от журналистите настояват „медиите да имат пряк достъп до експертите в ДКЕВР.“ Това би позволило и повишаване на потенциала на Комисията да предоставя „своевременна информация по актуални въпроси, които вълнуват хората“, вместо да се налага „журналистите да се молят“ да получат отговор на такива въпроси, ако не са били в дневния ред на заседанието, което отразяват. Нещо повече, според анкетирания журналисти следва „Комисията сама да търси срещи с медиите по актуални въпроси, като кани журналистите и ги коментира“.

Препоръчително е провеждане на изследване за интересите на аудиториите и адаптиране на съдържанието на 6-месечния бюлетин към информационните потребности и комуникационните възможности на широк кръг потребители и по възможност към специфичните характеристики на уязвими в комуникационно отношение групи.

Ефективността на изпълнението на тези задачи изисква преразглеждане (повишаване) на щата на служителите, отговарящи за комуникациите на ДКЕВР или наемане на допълнителна висококвалифицирана външна експертиза съгласно чл. 18. (1) от “Устройствения правилник на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране и на нейната администрация”.

Защитата от страна на Комисията на интереса на потребителите е сведена до третирането им като „обект“ (за който се полагат грижи да му бъде осигурено качество и достъп до услугата). Гражданите обаче могат да имат много по-активна роля, ако Комисията организира проучвания, допитвания и съвременни форми на гражданско участие – фокус-групи, делиберативно допитване – предварителната оценка на резултатите, от които може да има ефект върху вземането на решения от регулатора. В това отношение следва да се разработят и прилагат гъвкави форми за “скъсяване на разстоянието” в комуникацията на ДКЕВР с гражданите и медийните аудитории извън

столицата. Тези и сходни форми на участие могат да бъдат широко отразявани от медиите и да допринесат за изграждане на доверие към Комисията.

Информацията на сайта на независимия регулатор следва да се обогати: да се публикува пълният набор от указания, решения и други документи, приети от ДКЕВР, както и информация на по-достъпен език за гражданите-неспециалисти.

Един от аспектите на подобрене на информацията в интернет-страницата на ДКЕВР, може да бъде публикуване на „сравнителен годишен преглед как се регулират у нас и в другите държави от ЕС дружества като топлофикациите и „Булгаргаз“, както и на информация за възможностите да се прилагат и у нас добри европейски практики.”

Журналистите настояват за обосноваване на рестрикциите за подаване на специализирана информация към медиите и анализаторите (най-често с уговорката за „опазване на търговска тайна“). Очакванията са насочени към това Комисията „да преразгледа списъка от данни, които се смятат за фирмена тайна“ и да публикува пълните мотиви към проекти и предложения: „При определяне на цените – освен обичайния доклад, изпъстрен с термини, многоточия и прочие, кратко и точно да се посочва кое с колко се вдига, включително с процент. Освен това – за наистина по-голяма прозрачност от Комисията могат да дадат с прости и кратки обяснения аргументи за това: Защитаваме интересите на потребителите като вдигаме това с 5 %, а не с 10 % не е аргумент.”

Журналистите изразяват очакването си, че Комисията трябва тепърва да положи значителни усилия, за да провежда достатъчно открита и проактивна политика на прозрачност и достъп до информация: например, „Председателят на ДКЕВР да откликва на поканите за участие на живо в ТВ и радио-предавания”.

Тази комуникационна политика може да допринесе за формиране на компетентна подкрепа и изграждане на доверие към работата на регулатора, дори в случаите когато той взема непопулярни за потребителите решения.