PN-ACA-341

Environmental Action Programme Support Project
Contract DHR-0039-C-00-5034-00
United States Agency for International Development

USAID WORKSHOP
NATURAL GAS DISTRIBUTION IN STARA ZAGORA
ALTERNATIVE ROLES FOR THE MUNICIPAL GOVERNMENT

Stara Zagora, Bulgaria
December 7, 1996

Submitted to:
USAID/ENI/EEUD/ENR
and OAR/Bulgaria

Prepared for:
United States Agency for International Development

March 1997

EAPS Project • 1133 20th Street Northwest, Suite 600 • Washington, DC 20036 • Tel. (202) 955-3300 • Fax (202) 955-5574
Funded by USAID • Implemented by Chemonics International Inc. • Dames & Moore • Environomics • Ernst & Young LLP • Harvard Institute for International Development • Industrial Economics, Inc. • Institute for Sustainable Communities • K&M Engineering and Consulting Corp.

PN-ACA-341

Environmental Action Programme Support Project
Contract DHR-0039-C-00-5034-00
United States Agency for International Development

USAID WORKSHOP
NATURAL GAS DISTRIBUTION IN STARA ZAGORA
ALTERNATIVE ROLES FOR THE MUNICIPAL GOVERNMENT

Stara Zagora, Bulgaria
December 7, 1996

Prepared by:
Chemonics International Inc.

March 1997

OVERVIEW

In October 1993, the Municipality of Stara Zagora entered a joint venture with Overgas, Ltd. to develop and operate Gazosnabdiavane Ltd. This company, a limited liability company under Bulgarian law, would distribute natural gas to industrial, commercial, municipal, and residential customers. Natural gas pipeline construction is now nearly complete in the industrialized sections of the municipality. The next phase of construction will target distribution to potential municipal, commercial, and residential customers.

The Environmental Action Program Support project is in the second year of support for the Stara Zagora Gasification Project. EAPS envisioned the conversion of municipal and residential boiler heating systems to natural gas from highly polluting heavy oils. The natural gas pipeline into the municipality is being constructed and financed by Overgas, Ltd. The EAPS assistance was designed to reimburse the costs of converting municipal facilities to natural gas through a Fixed Amount Reimbursement Agreement with EAPS. It was also to establish a revolving fund to provide low-interest loans for converting residential boilers to natural gas. Budget constraints the municipality identified early in 1996 prevented the project from proceeding as conceived, and the project was modified, eliminating the prospect of a revolving fund and a residential loan program. The project therefore focuses solely on municipal boiler facility gas conversions.

The Bulgarian Municipal Property Act of June 1996 requires that municipalities enter concession agreements granting enterprises and other legal entities the right to use municipal property for economic purposes or to carry out activities that are a municipal monopoly. This new law has precipitated discussions within the United States Agency for International Development about the implications for joint venture operations and raised questions about the municipality's current and future role in the venture.

Workshop Objective

USAID and its contractors, EAPS and the Local Government Initiative have reviewed the municipality's alternatives regarding its future role and responsibilities in the joint venture. These alternatives were presented to the municipality in a November 1996 options paper. As a next step in evaluating the municipality's alternatives, EAPS and LGI conducted a workshop in Stara Zagora on December 7, 1996. The purpose of the workshop was to discuss the implications of the Municipal Property Act and explore the alternatives presented in the options paper. The workshop provided a public forum where municipal leaders could react to the options and gave EAPS, LGI, and USAID an opportunity to receive ideas and opinions about the options presented. This report documents the workshop.

Workshop Results

The workshop achieved several clear results. Municipal officials gained a better understanding of the issues and concerns surrounding the gasification program and the municipality's role in the joint venture. In particular, workshop discussions helped identify a key element to successful expansion of the gas pipeline system: revision of the natural gas pricing structure at a national level. The workshop provided a better understanding of the provisions and effect of the Municipal Property Act and how the act will affect the municipality's future roles

and responsibilities in the joint venture. The workshop pointed out the need to keep the public—and municipal officials—informed of developments related to the Municipal Property Act.

The municipality took a strong position regarding the options presented at the workshop. The highest priority for the mayor of Stara Zagora is public interest and safety. Accordingly, he prefers that the municipality become a utility regulator in the future and seriously consider divesting from the joint venture.

Газоснабдяването на Стара Загора - Алтернативи и роля на общинското ръководство

Стара Загора, България
07.12.1996

Преглед

През октомври 1993 година Община Стара Загора (ОСЗ) и „Овъргаз" - ООД, създават смесено дружество (СД), чиято цел е създаване и експлоатация на система за доставяне на природен газ на клиенти от промишления, търговския и общинския сектор и на гражданите. СД е основано като дружество с ограничена отговорност в съответствие с българското законодателство. Полагането на тръбопроводите е завършено в основната си част в промишлената зона на ОСЗ. Следващата фаза на строителните работи е насочена към осигуряване на газ за потенциални клиенти от общинския, търговския и жилищния сектор.

Проектът „Подкрепа на екологични програми за действие" (ПЕПД) вече втора година подпомага проекта за газификация на Стара Загора. ПЕПД спомага за конверсията на общински и частни котли използвани за отопление работещи на гориво замърсяващо околната среда (например нафта) към екологосъобразно гориво - природен газ. Полагането на газопроводната мрежа се финансира от „Овъргаз" ООД. ПЕПД създаде система за подпомагане на ОСЗ чрез подписване с ОСЗ на Споразумение за възстановяване на разходите за конверсия на общинските котли по фиксирани цени, както и за създаването на оборотен фонд за ниско лихвени заеми за гражданите при конверсия на техните котли на природен газ. Ограниченията в бюджета на ОСЗ посочени още в началото на 1996 година, изключиха възможността Проектът за газификация да продължи както беше замислен. Структурата на Проекта беше значително променена като се елиминира перспективата за оборотен фонд и програмата за заеми за гражданите. Проектът се фокусира само върху конверсията на котли общинска собственост.

Законът за общинската собственост в България от Юни 1996 година предвижда възможност общините да дават концесии на предприятия и други легални по българските закони субекти за ползване на общинска собственост за икономически цели или да осъществяват дейности, които са монопол на общините. Този нов закон провокира дискусии в Американската агенция за международно развитие (AAMP) за приложението на закона в случая със смесеното дружество. Поставиха се

въпроси за сегашната и бъдещата роля на Общината в това смесено дружество.

Цел на семинара

ААМР и нейните контрактори, проектите ПЕПД и Местни правителствени инициативи (МПИ), подготвиха преглед на възможните алтернативи за ОСЗ по отношение на нейната бъдеща роля и отговорностите и в смесеното дружество. Тези алтернативни възможности бяха предложени на ОСЗ в доклад от ноември 1996 година. Следващата стъпка за преценяване на алтернативните възможности за ОСЗ беше направена на семинар, проведен на 07.12.1996 в Стара Загора. На семинара се дискутираха приложенията на новия Закон за общинската собственост и се анализираха алтернативните възможности представени в доклада. Семинарът беше замислен да осигури обществен форум за общинските лидери, да провокира тяхната реакция по отношение на възможностите, както и като благоприятна възможност за ПЕПД, МПИ и ААМР да получат идеи и да доразвият представените алтернативи.

Резултати от семинара

В резултат на провеждането на семинара бяха постигнати няколко ясно очертани позиции. Ръководителите на Общината получиха по-добра представа за развитието и проблемите на програмата за газифициране и за ролята на ОСЗ в смесеното дружество. Дискусиите по време на семинара спомогнаха да се подчертае, че промяната в ценообразуването за природния газ на национално равнище е ключов елемент за успешното разрастване на газоснабдителната мрежа. Семинарът даде възможност за по-добро разбиране по отношение изискванията и ефективността на Закона за общинската собственост и как този Закон ще повлияе за в бъдеще на ролята и отговорностите на ОСЗ в смесеното дружество. Семинарът показа също необходимостта да се информира редовно обществеността, както и общинските ръководители, за промени произтичащи от Закона за общинската собственост.

ОСЗ застана на силни позиции по отношение на алтернативните възможности представени на семинара. Кметът изтъкна, че обществените интереси и обществената сигурност са негов пръв приоритет и от тази позиция постави изискването ОСЗ да осмисли бъдещата си роля на обществен регулатор. В този смисъл ОСЗ да предприеме оттегляне от смесеното дружество. В документите на семинара се прилага обобщение на подложените на дискусия изказвания и доклади.

OPTIONS PAPER

Introduction

In October 1993, the Municipality of Stara Zagora (MSZ) entered a joint venture with Overgas, Ltd. to develop and operate Gazosnabdiavane Ltd., a company that would distribute natural gas to industrial, commercial, municipal, and residential customers. The venture was established as a limited liability company under Bulgarian law. The two partners purchased shares in a ratio of 48 (MSZ) to 52 (Overgas). Pipeline construction has been financed entirely by Overgas and its creditors and is nearly complete in the industrialized sections of the city. The next phase of construction targets distribution opportunities among municipal, commercial, and residential customers throughout the city.

The Bulgarian Municipal Property Act of June 1996 requires municipalities to enter concession agreements granting enterprises and other legal entities the right-to-use[1] municipal property for economic purposes or the right to carry out activities that are a municipal monopoly. This new law has precipitated discussions within USAID about the implications for joint venture operations and raised questions about the municipality's current and future role in the venture. Discussions with municipal officials (see the report of ICMA consultant Raymond F. Allen) suggest that the municipality is satisfied with its current participation in the venture. However, in its support for the gasification project (EAPS) and broad-based support for expanded local capacity in financial management (LGI), USAID proposes to help the municipality review its current situation and alternatives to its present partnership status in the venture. In addition to the current situation, this paper explores three options: expanded management responsibilities in the venture, divestiture in the venture and a subsequent regulatory role; and ownership of the distribution company. All three options are flexible with respect to the timing of implementation. In addition, the municipality can continue its current relationship with the venture for some time without closing out any of these options.

USAID and its contractors believe this is an appropriate time for the municipality to consider these options. MSZ's course of action will affect the scope of the concession agreement (pending clarification of the requirements for distribution companies) between the municipality and the joint venture. Also, with the next phase of construction moving into residential areas, MSZ increasingly will be required to protect the public's safety and coordinate public relations. Finally, the substantial costs to extend the distribution system, financed entirely by Overgas, will further diminish the municipality's equity share and potential to earn profits from the venture.

Depending on the outcome of this exercise, USAID contractors could probably provide more effective technical assistance in support of the municipality's preference for the current option or one of the new options. The next four sections describe each option and discuss its strengths and weaknesses. This paper is intended to help focus discussions between municipal officials and USAID in the next few weeks. A half-day workshop is proposed in December to discuss this paper and plan the next steps of USAID's assistance to MSZ.

---

[1] The right-to-use municipal property is a limited property right and a right-of-way is an easement granted by a municipality.

Option 1: Joint Venture Partnership

Under the initial agreement, the municipality provides land, rights-of-way, and other elements of the infrastructure necessary to construct and operate the natural gas pipeline, while Overgas finances and constructs the pipeline. The municipality has not taken an active part in the day-to-day management and operation of Gazosnabdiavane Ltd.

When the joint venture was created, MSZ was expected to accrue both direct and indirect benefits. As the number of customers increased, the municipality would earn profits from the activities of the venture. Heating bills for municipally owned boilers would be reduced by the shift to natural gas. Also, the distribution system would improve air quality and lower energy costs for businesses and residents alike. To date, conversions to gas among industrial facilities have been sluggish, although the joint venture has signed up new customers this past summer and conversion of the large municipal bakery is proceeding. The likelihood that Gazosnabdiavane Ltd. will earn profits in the next few years has been diminished by the slow growth in customers. In addition, once the company begins to earn profits, the MSZ's share of these profits will be less than previously expected because the municipality's equity share has fallen substantially from its initial share of 48 percent. We do not know the status of shares or how the value of the municipality's contributions of land and rights-of-way have been valued by the joint venture. In any event, municipal officials do not see the prospects for near-term profits. The major perceived benefit to MSZ (expressed by some officials) of its partnership in the company is its control over growth of the distribution system. However, the municipality already controls growth through issuance of building and construction permits. In addition, the Municipal Council and its committees review and approve the general plan for the distribution system.

MSZ's participation in Gazosnabdiavane Ltd. has costs. For example, the municipality will need to assist with police support, traffic control, and security during construction of the distribution system. Inspecting completed installations will also entail costs. Furthermore, whether MSZ will restore its equity share (increasing the potential for earning profits in the future) and simultaneously catalyze more extensive development of the distribution system remains unresolved. To date, with Overgas providing all the financing for expansion of the distribution system, construction could not begin until enough customers had been identified and signed up. The municipality, depending on its access to financial resources, may want to contribute equity to accelerate construction and ensure more complete coverage of the distribution system. However, given MSZ's current financial situation, it seems unlikely that the municipality will have the resources to increase its equity share.

Once the distribution system is complete, most of the benefits that municipal officials attribute to participation in the joint venture will have been realized. If the distribution system is fully subscribed, profits should follow some time in the future. As noted above, because the distribution system is expanded with financing provided by Overgas, MSZ's equity share will be further reduced. Whether or not the municipality decides to continue in its current limited participation in the joint venture indefinitely or until some specified time when it changes its role, it should take steps to ensure that its contributions of easements and land, its provision of services such as police and security, and its costs incurred for inspection of completed installations are fairly accounted for in its equity share (donations of land), developed into concession fees (use of rights-of-way or easements), or invoiced to Gazosnabdiavane Ltd. as expenses (other services). We believe that these contributions of the municipality have either not been accounted for or not been fully valued to date.

If MSZ continues as a partner in the company, it should recognize that its partnership could compromise other roles it would be expected to play. First, the municipality is expected to protect the safety and welfare of its citizens. Thus, it inspects and regulates utility construction and maintenance. In the event of explosions or fires, it will find itself on both sides of the issue—as a partner liable for damages and as representative of the people tasked to ensure that appropriate compensation is provided to victims for personal losses and property damages. Such events as accidents will probably involve delicate public relations for the city. However, these dual roles are neither uncommon nor insurmountable. Municipalities in many countries operate public utilities and must deal with such issues. These issues are complicated in Bulgaria by the nature of the partnership between public and private entities. Similarly, if it is determined that the joint venture requires a concessions agreement, the municipality will be placed in the position of both issuer and holder of the concession.

Implications for USAID assistance. Under this option, USAID contractors could provide technical assistance to help enumerate the potential conflicts the municipality would encounter and develop strategies and policies to maximize MSZ's ability to execute the associated functions. In addition, USAID could help the municipality assess the value of its equity contributions to Gazosnabdiavane Ltd. and determine appropriate payment (and vehicle) for services it provides to the company.

Option 2: Expanded Management of the Joint Venture

The municipality has acknowledged its limited expertise in planning and maintaining the distribution system or operating the distribution company. In addition, MSZ has not participated in developing prices or developing marketing or public outreach materials. As noted above, the municipality is not prepared to take a more active financial role in the joint venture.

Mr. Allen's report enumerates areas where MSZ could expand its capabilities and be more active in managing Gazosnabdiavane Ltd. However, the municipality must address five issues in considering such an expansion of responsibility:

- Is the municipality prepared to commit the time and resources to train and/or recruit staff to represent MSZ in company operations?
- Can the current management structure of the company adapt to an expanded role for the municipality and in what areas of management?
- Would Overgas, as majority shareholder, accept greater involvement by MSZ in company management?
- How does an expanded role in the company affect the municipality's ability to carry out its regulatory functions?
- What benefits would result from expanding the municipality's participation?

In effect, this option is really a variant of Option 1; under Option 1, we would propose some technical assistance to help MSZ more effectively executing its current responsibilities. Under Option 2, the municipality could take on additional responsibilities.

Implications for USAID assistance. The first step in providing assistance would be to develop a full list of roles the municipality might undertake in utility management and evaluate the resource requirements and potential benefits to MSZ. Mr. Allen has already prepared a partial list of these new roles. The second step would be to develop a training program for the MSZ staff members who would assume these new roles.

Option 3: Exclusive Regulatory Role

The passage of new laws concerning municipal concessions has raised the question of whether the municipalities can prepare concessions agreements for which they are both the grantor and grantee. The new law also raises questions about how and whether concession fees would be levied and the extent to which the municipality, as grantor, can monitor compliance with the conditions of the agreement.

Even if it is determined that a concessions agreement is not required, MSZ may want to consider divesting its interest in the joint venture. First, the municipality's participation in Gazosnabdiavane Ltd. conflicts with its regulation and protection of public safety and welfare. Second, the benefits of partnership (planning the growth of the distribution network) will be diminished once the network is completed. Furthermore, the municipality exerts control over these siting options directly through its licensing powers and indirectly through the committee approval process. Third, the municipality's potential for generating revenues has been decreased by its inability to co-finance network expansion, thus reducing its equity share and future claims on venture profits. If MSZ subsequently became a concession grantor, it could replace its potential loss of profits by levying concession fees. As noted in the introduction, divestiture in the venture could occur immediately or in the future, enabling the municipality to continue as a partner until the distribution system is completed.

Implications for USAID assistance. If MSZ would like to explore this option further, USAID contractors could expand the discussion to include several timing options and approaches to recovering the municipality's current contribution and structuring future concession fees. If MSZ decided to divest, USAID contractors could help the municipality develop its capacity to prepare and negotiate a concessions agreement, develop a structure of concession fees, develop proposals for repayment (or credit through reduced rates for natural gas) of previously contributed equity, and carry out its responsibilities as regulator of the gas utility.

Option 4: Utility Ownership/Management

The final option would involve eventual ownership of the distribution company by the municipality or a municipality-owned company. Under this option, the municipality would buy out Overgas' shares in the joint venture or assume control for the management of the utility over a period of years after the distribution system is completed. One approach would be to buy out Overgas' shares through direct payments or by transferring MSZ's joint venture profits to Overgas, to the extent there are profits. Alternatively, the municipality could increase its equity share to a controlling interest in the venture and assume management control. Overgas would still share in the profits but would relinquish day-to-day management control. In effect, this approach would be similar to a "build-own-transfer" scheme often used to develop and finance water, waste water, and other utility infrastructure systems.

This approach would provide for local management and increase the municipality's commitment to expanding demand for natural gas. It would make the city directly accountable for

maintenance and safety of the distribution system and provide a sustainable source of revenues for the municipality. It would also increase municipal infrastructure. Presumably, such a buyout would be attractive to Overgas, allowing it to recover its investment and simultaneously free up capital for new investments.

Implications for USAID assistance. If MSZ is interested in exploring this option further, USAID could help prepare a business plan, determine financial outlays that would need to be made to Overgas, and determine the payback period required for the municipality to recover its investment. A particularly important component of this assistance would be the determination of the timing of transfer and the cost implications. In addition, depending on the timing of the transfer, USAID could provide training in all aspects of utility management.

Доставка на природен газ в Стара Загора
Алтернативни възможности за общинското управление

Изготвено за Американската Агенция за Международно Развитие (ААМР) от
Програмата за подкрепа на екологичните въздействия (ППЕВ)
и
Инициатива местно самоуправление (ИМС)

Въведение

През октомври 1993 Община Стара Загора (ОСЗ) и Овергаз създават смесено дружество (СД), чиято цел е създаване и експлоатиране на система за доставяне на природен газ на клиенти от промишления, търговския и общинския сектори и на гражданите. СД е основано като дружество с ограничена отговорност в съответствие с българското законодателство. Двамата съдружници са закупили дялове в съотношение 48 (ОСЗ) на 52 (Овергаз). Полагането на тръбопроводите се финансира изцяло от Овергаз и неговите кредитори и е завършено в основната си част в промишлената зона на града. Следващата фаза на строителните работи е насочена към осигуряване подаването на газ за потенциални клиенти от общинския, търговския и жилищния сектор.

С приемането на Закона за общинската собственост през юни 1996 г. от общините се изисква да сключват договори за концесии, с които да предоставят на предприятията или други юридически лица право на ползуване[1] на общинска собственост за стопанска дейност или право на извършване на дейности, които са монопол на общината. Новият закон предизвика дискусии в ААМР относно участието в експлоатацията на СД и повдигна въпроси относно настоящата и бъдеща роля на Общината в СД. Проведените дискусии с представители на общинското ръководство (вж. доклада на Реймънд Ф. Алън, консултант на Международната асоциация за общинско самоуправление (ICMA)) доведоха до предположението, че Общината е удовлетворена от настоящата си роля като съдружник в СД. Все пак, оказвайки подкрепа на проекта за газификация (ППЕВ) и подкрепа на широка основа за повишаване капацитета на Общината в управлението на финансите (ИМС), ААМР предлага да съдействува на Общината за разглеждане на настоящето положение, както и на алтернативите на настоящия статут на Общината като съдружник в СД. Ще бъдат разгледани три

---

[1] Правото на ползуване на общинска собственост е ограничено вещно право, а правото на преминаване е сервитутно право, предоставено от общината

12

допълнителни възможности: (1) разширяване ролята в управлението на СД; (2) оттегляне от СД и изпълняване на контролни функции; и (3) собственост върху газоснабдителната компания. Трябва да се отбележи, че горните три възможности не налагат ограничения относно сроковете на тяхното прилагане. Освен това, ОСЗ може да запази настоящата си роля в СД за известно време, без да отхвърля окончателно която и да е от трите възможности.

ААМР и нейните изпълнители вярват, че в настоящия момент за Общината ще е от полза да разгледа тези възможности. Действията, които ОСЗ ще предприеме, ще имат отношение към договора за концесия (изискванията към компаниите доставчици все още подлежат на изясняване) между ОСЗ и СД. Също така, с навлизането на строителните работи в жилищните райони, ОСЗ ще трябва да играе все по-голяма роля като защитник на обществената сигурност и координатор на обществените отношения. Накрая, значителните разходи за разширяване на разпределителната система, финансирани изцяло от Овергаз, ще намаляват занапред дела на ОСЗ и възможностите за получаване на дивиденти от СД.

В зависимост от резултата от така предложената дискусия, изпълнителите на ААМР ще могат да осигурят по-ефективна техническа помощ на ОСЗ, подкрепяйки нейното предпочитание към запазване на настоящото положение или преминаване към една от новите алтернативи. Следващите четири раздела описват всяка една от четирите алтернативи и разглеждат техните силни и слаби страни. Нашето намерение е тази предварителна разработка за алтернативите да помогне за фокусиране на дискусиите между общинските власти и ААМР през следващите седмици. Предлага се през декември да се проведе половиндневен семинар за обсъждане на тази разработка и планиране на следващите стъпки от помощта на ААМР за ОСЗ.

Алтернатива 1: Съдружие в СД

Според първоначалното споразумение, Общината осигурява земя, права на преминаване и други елементи на инфраструктурата, необходими за строеж и експлоатация на газопровода, докато Овергаз финансира и извършва строежа на газопровода. Общината не е играла активна роля в ежедневното управление и дейност на СД.

При създаването на СД се предполага, че за ОСЗ ще има директни и индиректни ползи. С увеличаването броя на клиентите се предплага, че ОСЗ ще получава дивиденти от дейността на СД. В резултат на използването на природен газ следва да намалеят разходите за

13

отопление на сградите, в които има котли - общинска собственост. Също така, с изграждането на разпределителната система следва да се подобри качеството на въздуха и да се намалят разходите за енергия на фирмите и гражданите. Но преминаването на газ на промишлените предприятия върви бавно, независимо, че последната зима СД е привлякло няколко нови клиента и е в ход преоборудването на големия общински хлебозавод. Вероятността СД да реализира печалба през следващите няколко години се намалява от бавното нарастване на броя на клиентите. Освен това, след като СД започне да реализира печалба, делът на ОСЗ в тази печалба ще бъде по-малък от предварително очакваният, защото делът на ОСЗ в СД е намалял значително от първоначалните 48%. Нямаме информация за настоящия размер на дела на ОСЗ или как се оценява от СД приносът на ОСЗ под формата на земя и права на преминаване. Във всеки случай, представителите на общинското ръководство не виждат перспективи за реализиране на печалба в предвидимо бъдеще. Основната полза за ОСЗ (видяна от някои от представителите на общинското ръководство) от участието в СД е ролята на Общината при контролиране разрастването на разпределителната мрежа. Но ОСЗ и в момента има подобен контрол, като се има предвид, че тя издава разрешителни за строителни работи. Освен това, Общинският съвет и неговите комисии играят роля при разглеждането и одобряването на генералния план за разпределителната система.

ОСЗ има разходи, свързани с участието й в СД. Очаква се, че ОСЗ ще трябва да оказва съдействие с полиция, контрол на движението и охрана при строежа на разпределителната мрежа. Също така може да възникнат разходи при инспектиране на готови инсталации. Остава неразрешен и въпросът дали ОСЗ планира да възстанови дела си (увеличавайки възможността за получаване на дивиденти в бъдеще), като същевременно катализира по-екстензивното разрастване на разпределителната мрежа. Към настоящия момент, поради това, че Овъргаз осигурява цялото финансиране за развитието на разпределителната мрежа, е необходимо да се привлекат съответен брой клиенти преди започването на строителните работи. ОСЗ, в зависимост от достъпа й до финансови ресурси, би могла да допринесе с дялово участие за ускоряване на строителните работи и осигуряване на по-пълно покритие на разпределителната мрежа. Но, имайки предвид настоящето финансово състояние, не изглежда много вероятно ОСЗ да притежава ресурсите за увеличаване на дяла си.

След завършването на разпределителната мрежа, следва повечето от ползите, които представителите на общинското управление виждат като резултат от участието в СД, да бъдат реализирани. Ако разпределителната мрежа е запълнена с абонати, вероятно в бъдеще ще

14

има печалби. Както беше отбелязано по-горе, поради това, че разширяването на разпределителната мрежа се финансира от Овергаз, делът на ОСЗ намалява. Независимо дали ОСЗ ще реши да запази настоящата си ограничена роля в СД за неопределено време или за даден период от време, когато Общината промени ролята си в СД, трябва да е сигурна, че приносът й в сервитутни права и земя, осигуряването на услуги, като полиция и охрана и разходите за инспектиране на завършените инсталации ще бъдат справедливо оценени в дела на Общината (предоставяне на земя), ще бъдат отразени в концесионните такси (ползуване право на преминаване или сервитутни права) или осчетоводени в СД като разходи (други услуги). Предполага се, че тези приноси на Общината не са оценени реално към днешна дата.

Ако ОСЗ продължи да бъде съдружник в СД, трябва да има предвид, че това съдружие създава възможности за компроментиране на други роли, които се очаква да изпълнява Общината. На първо място, от Общината се очаква да защищава сигурността и благосъстоянието на гражданите. В този смисъл тя играе роля на инспектиращ и регулиращ орган при строежа и поддръжката на техническата инфраструктура и мрежите. В случаи на експлозии или пожари, Общината ще се окаже от двете страни на проблема: като съдружник в СД, отговорен за вредите и като орган на местно самоуправление на гражданите, които имат право на съответно обезщетение за причинени лични загуби и имуществени вреди. Подобни инциденти могат да доведат до деликатни обществени взаимоотношения в града. Но тази двойна роля не е нито необичайна, нито непреодолима. В много страни общините управляват технически инфраструктури и мрежи и се налага да се справят с подобни проблеми. В случая тези проблеми се усложняват поради характера на съдружието между общини и дружества от частния сектор. По подобен начин, ако се реши, че на СД трябва да се даде концесия, ОСЗ ще бъде поставена в полежение на орган, издаващ концесията и ползуващ се от нея.

<u>Възможна помощ от страна на ААМР</u> При тази алтернатива изпълнителите на ААМР могат да предоставят на ОСЗ техническа помощ за анализ на възможните конфликтни роли, прехвърлени на общината и за разработване на стратегии и политики за увеличаване възможностите на Общината за изпълнение на съответните функции. Освен това, ААМР може да помогне на ОСЗ да оцени стойността на дяловия си принос в СД и да определи подходящото заплащане (и начина) за услугите, осигурени на СД от Общината.

15

Алтернатива 2: Разширяване на ролята в СД

Общината признава, че има ограничен опит, за да може да изпълнява активна роля в планирането и поддръжката на разпределителната мрежа или в управлението на фирмата доставчик. Освен това, ОСЗ не е участвувала в разработването на цените, на маркетинга, или на материалите за осведомяване на обществеността. Както беше отбелязано по-горе, ОСЗ не е подготвена да играе по-активна финансова роля в СД.

Докладът на г-н Алън изброява различните области, в които ОСЗ може да разшири възможностите си и да поеме по-активна роля в СД. Но към ОСЗ следва да се адресират следните пет въпроса, разглеждайки възможността за разширяване на ролята ѝ: (1) подготвена ли е Общината да отдели времето и ресурсите, за да обучи и/или наеме служители, които да представляват ОСЗ в дейността на СД; (2) би ли могла съществуващата управленска структура на СД да приеме разширената роля на Общината и в кои сфери на управление; (3) ще приеме ли Овергаз, като собственик на болшинството дялове, увеличаване на участието на ОСЗ в управлението на СД; (4) как ще повлияе увеличаването на ролята на Общината в СД на възможността ѝ да изпълнява ролята си на регулатор; (5) какви ще бъдат изгодите за Общината от увеличаването на тази роля.

В същност, тази алтернатива е вариант на Алтернатива 1; при Алтернатива 1 се предлага техническа помощ на ОСЗ за по-ефективно изпълнение на текущите ѝ задължения. При Алтернатива 2 Общината може да поеме допълнителни функции.

<u>Възможна помощ от страна на ААМР</u> Първата стъпка при осигуряване помощ за ОСЗ следва да бъде създаването на пълен списък от ролите, които ОСЗ може да изпълнява при управлението на техническата инфраструктура и мрежите и оценка на необходимите ресурси и потенциалните изгоди за ОСЗ. Частичен списък на тези нови роли е изготвен от г-н Алън. Втората стъпка следва да бъде разработване на програма за обучение на служителите на ОСЗ, които ще се ангажират с тези нови роли.

Алтернатива 3: Изключителна роля на регулатор

Приемането на нови разпоредби, отнасящи се до общинските концесии, повдига въпроса дали общините могат да сключват договори за концесии, при които едновременно предоставят и се ползуват от концесия. Новият закон повдига също така въпросите как и дали

концесионните такси могат да бъдат налагани и до каква степен Общината, като предоставяща концесии, може да следи за изпълнението на условията по договорите.

Дори ако се реши, че не се изисква сключване на договор за концесия, съществуват причини, поради които ОСЗ може да разгледа оттеглянето си от СД. Първо, нейното участие в СД води до конфликти с ролята на Общината като регулатор и защитник на обществената сигурност и благосъстояние. Второ, изгодите от съдружието (роля в планирането на разширяването на разпределителната мрежа) ще намалеят след завършването на разпределителната мрежа. Още повече, че Общината упражнява директен контрол върху избора на обектите чрез службите си за лицензиране и индиректен - чрез получаването на одобрение от общинските комисии. Трето, възможностите на Общината за получаване на приходи намаляват, поради това, че тя не може да участвува с финансиране в разширяването на мрежата, намалявайки по този начин дела си и възможността да предявява претенции към печалбите на СД. Ако приемем, че ОСЗ предостави концесия, тя би могла да компенсира възможното намаляване на печалбите чрез събиране на концесионни такси. Както беше отбелязано във въведението, оттеглянето от СД може да се извърши незабавно или след известно време, което ще позволи на ОСЗ да продължи да бъде съдружник до завършването на разпределителната мрежа.

<u>Възможна помощ от страна на ААМР</u> Ако ОСЗ иска да проучи тази възможност, изпълнителите на ААМР биха могли да разширят дискусията, като включат различни варианти на срокове и различни подходи за възвръщане на направения до този момент принос от страна на Общината и за структуриране на бъдещите концесионни такси. Ако приемем, че ОСЗ реши да се оттегли, изпълнителите на ААМР биха могли да помогнат за повишаване капацитета на Общината при изготвянето на концесионните договори и съответните преговори, за разработване структурата на концесионните такси, за разработване на предложения за изплащане (или кредити посредством намалени цени на природен газ) на вече внесено имущество, и за поемане от страна на Общината отговорностите като регулатор на техническа инфраструктура и мрежа за доставка на газ.

17

Алтернатива 4: Собственост/управление на техническата инфраструктура и мрежа

Последната алтернатива включва възможността газоснабдяването да се извършва от общинско предприятие или от еднолично дружество, собственост на Общината. При тази алтернатива Общината би могла да изкупи дяловете на Овъргаз в СД или да придобие контрол върху управлението на техническата инфраструктура и мрежа за определен период след завършването на разпределителната мрежа. Един от начините може да бъде изкупуване дяловете на Овъргаз чрез директно плащане или чрез капитализиране на дивидентите на ОСЗ от СД на Овъргаз, дотолкова, доколкото има печалби. Също така, ОСЗ може да увеличи дяловете си в СД, докато постигне контрол върху управлението. Овъргаз все още ще има дял в печалбите, но контролът му върху оперативното управление ще бъде намален. В действителност този подход ще бъде подобен на схемата "строеж-собственост-прехвърляне", която често се използва за разработване и финансиране на инсталации за водоснабдяване, отпадни води и други системи на техническата инфраструктура.

Този подход ще осигури включването в управлението на местните структури и ще увеличи ангажираността на Общината към нарастващите нужди от природен газ. Общината ще бъде директно отговорна за поддръжката и сигурността на разпределителната мрежа и ще получи стабилен източник на приходи. Ще се увеличи също така общинската инфраструктура. Вероятно подобно изкупуване ще е привлекателно и за Овъргаз, защото ще им даде възможност едновременно да си възвърнат инвестициите и да освободят капитали за нови инвестиции.

<u>Възможна помощ от страна на ААМР</u> Ако ОСЗ се интересува от по-нататъшно проучване на тази алтернатива, ААМР може да окаже помощ за подготовката на бизнес план, за определяне на финансовите средства, които трябва да се прехвърлят на Овъргаз и за определянето на периода на възвръщане на инвестициите, направени от Общината. Особено важен елемент от тази помощ ще бъде определянето на сроковете за прехвърляне и на стойностите. Освен това, в зависимост от сроковете за прехвърляне, ААМР може да осигури обучение по всички аспекти на управлението на технически инфраструктури и мрежи.

COMMENTS ON THE OPTIONS PAPER

Paragraph 9 of the Closing and Transitional Provisions of the Municipal Property Act requires any authorized gas supply or distribution company, which was granted the right to operate before enactment of the law, to declare its activity to the Municipal Council by August 31, 1996. Since the joint venture failed to do so, it lost the right to perform these activities, since clauses (2) and (3) of Paragraph 9 explicitly forbid any further action.

At the moment, any person, firm, or organization may request a court order suspending the joint venture activities on the territory of the Municipality of Stara Zagora. Articles 70 and 71 of the act state that these activities could be performed only after a concession contract is awarded by the municipality and only after conducting a competitive tender.

Conclusions: the Municipality of Stara Zagora and Gazosnabdiavane Ltd. (the joint venture) are in serious violation of the act. Gas supply or distribution activity could be performed by a legal entity, other than the municipality, only after being granted a concession.

Based on the systematic interpretation of Article 74 (2) in connection with Article 7 (2) of the act, all elements of the gas distribution system (i.e., the pipelines) that pass through municipal public property are municipal property too. The content of classical right-to-use and right-of-way are not applicable to municipal concessions. In Article 67, the legislator defines concession as granting a "special right-to-use." It is special because all distribution equipment and amenities related to gas distribution should become municipal property. The concessionaire has the right of compensation for the improvements and the equipment installed in connection with the granted concession. (Article 25, 3, Rules of Implementation of the Municipal Property Act).

Conclusion: The municipality will own the gas distribution system regardless of which option is preferred.

19

COMMENTS ON LGI'S COMMENTS

1. If the joint venture failed to comply with the requirements of Paragraph 9 of the Transitional and Closing Provisions of the Municipal Property Act, the officials we contacted (Deputy Mayor Kalaidjiev; Mr. Peichev, lawyer of the municipality; and Mr. Mitiev from Gazosnabdiavane Ltd.) are not aware whether the joint venture has applied before the Municipal Council or not, then its rights for conducting the activity are considered to be redeemed. Consequently the joint venture could not benefit from Paragraph 4, stating that if the rights are declared in a three-month period, the Municipal Council will decide to conform with the law, and the general procedure for granting concession shall apply as defined in Article 71 (i.e., the standard procedure).

2. The act contains no special provision for penalties when activities are conducted without due permission. The general procedure envisages imposing a fine by the mayor of the municipality.

3. Regarding the request of a court order for suspending the activities of the joint venture, it is possible if there is a pending case against the company at the moment of request. It is also possible as a tool to secure a future claim, which has to be filed in a period to be defined by the judge. According to court practice it is usually 20 to 30 days. The "plaintiff" has to prove solid interest for the claim. In our hypothesis, the municipality is the potential claimant.

4. The gas distribution system cannot be considered to be a gain on another chattel. The installation may also pass through private property. Furthermore, Article 2, page 7 of the act is explicit—if the infrastructure grids and facilities of the energy system are incorporated as assets of commercial companies, they are not considered municipal property, although they are aimed to satisfy public needs. The central heating and gas distribution pipelines are not included in Article 69, specifying the municipal property. The objects are limitatively enumerated (i.e., *numerous clauses*) that is subject to the "special right-to-use," but the activities are subject to permission under Article 70. Therefore, the law distinguished two types of concessions: a special right-to-use of public municipal property (that is, the concession agreement constitutes real rights in addition to the contractual obligations of the parties) and a permit to conduct activities (that is, the concession agreement constitutes only contractual obligations).

20

БЕЛЕЖКИ ПО ДОКЛАДА ЗА ВЪЗМОЖНИТЕ ВАРИАНТИ

Деян Кавръков
МТК Консулт
ААМР, Инициатива за местно самоуправление (ИМС)
Октомври 29, 1996

Параграф 9-ти от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за общинската собственост /ЗОС/ изисква всяко лицензирано дружество за доставка и експлоатиране на газоразпределителна мрежа, придобили права да осъществяват дейността преди влизане на закона в сила, да декларират дейността си пред Общинския съвет не по-късно от 31-ви август, 1996г. След като Смесеното дружество е пропуснало да направи това, то губи правото си да извършва тази дейност, тъй като точки 2 и 3 от Параграф 9-ти изрично забраняват всякаква понататъшна дейност.
В момента всяко лице, дружество или организация може да поиска издаването на обезпечителна заповед, която ще прекрати дейността на смесеното дружество на територията на Община Стара Загора. Чл. 70 и 71 от ЗОС указват, че тази дейност може да се извършва само след сключването на концесионен договор с Общинския съвет и само след провеждането на тържна процедура.

Заключения: 1) Община Стара Загора и Газоснабдяване ООД (смесеното дружество) сериозно нарушават ЗОС; б) доставяне на газ или експлоатиране на газоразпределителна мрежа могат да бъдат извършвани от юридически лица, различни от Общината, само след получаване на концесия.

Въз основа на систематическото тълкуване на чл. 74, ал. 2, във връзка с чл. 7, ал. 2 от ЗОС, всички елементи от газоразпределителната мрежа /т.е. тръбопроводите/, които минават през публична общинска собственост, са също общинска собственост. Съдържанието на класическото право на ползване и право на преминаване не е приложима към общинските концесии. В чл. 67 законодателят дефинира концесията като даване на "особено право на ползване". То е особено, защото цялото разпределително оборудване и подобренията ще станат общинска собственост. Концесионерът има право на обезщетение за подобренията и оборудването, инсталирани във връзка с получената концесия (чл. 25, ал. 3, ППЗОС).

Заключение: Общината ще бъде собственик на газоразпределителната система, без значение коя опция е предпочетена.

БЕЛЕЖКИ ПО БЕЛЕЖКИТЕ НА ИМС

Изготвени от Веселина Петрова, правен съветник
Проект за подпомагане на програмата за действия по опазване на околната среда

1. Ако смесеното дружество /СД/ не е спазило изискванията на Параграф 9-ти от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за общинската собственост /ЗОС/, (факт е, ме служителите с които разговаряхме - заместник - кмета Калайджиев, г-н Пейчев, юрисконсулт на общината, г-н Милев от "Газоснабдяване" ООД, не знаят дали СД е подало заявление до Общинския съвет или не), тогава неговите права във връзка с осъществяваната дейност се считат за погасени. Следователно СД не би могло да се възползува от разпоредбата на Параграф 4, който указва, че ако правата са заявени в срок от три месеца, Общинският съвет трябва да вземе решение за привеждане на отношенията в съответствие със закона, а ще се приложи общата процедура по предоставянето на концесия съгласно чл. 71, т.е стандартната процедура.
2. ЗОС не съдържа специални разпоредби за санкции в случай на осъществяване на дейности без надлежно разрешение. Общия ред предвижда глоба, която се налага от кмета на общината.
3. Относно обезпечителната заповед за спиране дейността на СД, възможно е при наличието на висящ процес към момента на иска-нето. Също така е възможно тази заповед да представлява средство за обезпечаване на бъдещ иск, които следва да се заведе в срок, определен по преценка на съдията /обикновено 20 - 30 дни/. "Ищецът" трябва да докаже интерес от завеждането на иска. В нашата хипотеза най-вероятният от тях е общината.
4. Газоразпределителната система не може да се разглежда като подобрение върху друга вещ. Инсталацията също така може да преминава през частна собственост. Още повече, че чл. 2, ал. 7 на ЗОС е изричен и ясен - ако елементите и съоръженията на енергийната система са включени като активи в баланса на търговски дружества, те не се считат за общинска собственост, независимо, че задоволяват обществени нужди. Тръбопроводите на централното парно отопление и газоразпределителната мрежа не са включени в чл. 69, който изброява обектите на общинска собственост, за които се учредява "особеното право на ползуване" /лимитативно изброяване, i.e. - numerus clausus/. Следователно, законът различава два вида "концесии": 1) особено право на ползуване на публична общинска собственост /концесионният договор учредява вещни права, освен облигационните отношения на страните/; 2) разрешително за извършване на дейности /концесионният договор създава само облигационна връзка/.

22

ОБОБЩЕНИЕ НА БЕЛЕЖКИТЕ ПО ДОКЛАДА ЗА ВЪЗМОЖНИТЕ ВАРИАНТИ, НАПРАВЕНИ ОТ ДЕЯН КАВРЪКОВ, LGI И ВЕСЕЛИНА ПЕТРОВА, EAPS

Параграф 9-ти от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за общинската собственост /ЗОС/ изисква всяко лицензирано дружество за доставка и експлоатиране на газоразпределителна мрежа, придобили права да осъществяват дейността преди влизане на закона в сила, да декларират дейността си пред Общинския съвет не по-късно от 31-ви август, 1996г. Ако смесеното дружество е пропуснало да направи това, то губи правото си да извършва тази дейност, тъй като точки 2 и 3 от Параграф 9-ти изрично забраняват всякаква по-нататъшна дейност и следва да се премине през стандартната процедура по предоставяне на концесия. Ако правата са заявени, отношенията между Общината и Смесеното дружество трябва да бъдат съобразени с разпоредбите на закона в едногодишен срок от влизане на закона в сила.

В момента всяко лице, дружество или организация може да поиска издаването на обезпечителна заповед, която ще прекрати дейността на смесеното дружество на територията на Община Стара Загора. Необходимо е да се докаже интерес от завеждането на иска, което на практика ограничава кръга от потенциалните ищци, като най-вероятният от тях е общината. Обезпечителна заповед се издава при наличието на висящ процес или с нея се иска обезпечаването на бъдещ иск, които следва да се заведе в срок до 30 дни по преценка на съдията. Чл. 70 и 71 от ЗОС указват, че тази дейност може да се извършва само след сключването на концесионен договор с Общинския съвет и само след провеждането на тържна процедура.

Заключения: 1) Община Стара Загора и Газоснабдяване ООД (смесеното дружество) сериозно нарушават ЗОС; б) доставяне на газ или експлоатиране на газоразпределителна мрежа могат да бъдат извършвани от юридически лица, различни от Общината, само след получаване на концесия.

Въз основа на систематическото тълкуване на чл. 74, ал. 2, във връзка с чл. 7, ал. 2 от ЗОС, всички елементи от газоразпределителната мрежа /т.е. тръбопроводите/, които минават през публична общинска собственост, са също общинска собственост. Газоразпределителната мрежа може да преминава и през частна собственост.
Съдържанието на класическото право на ползване и право на преминаване не е приложима към общинските концесии. В чл. 67 законодателят дефинира концесията като даване на "особено право на ползване". Тръбопроводите на централното парно отопление и газоразпределителната мрежа не са включени в чл. 69, който изброява обектите на общинска собственост, за които се учредява "особеното право на ползуване" /лимитативно изброяване, i.e. - numerus clausus/. Следователно, законът различава два вида "концесии": 1) особено право на ползуване

на публична общинска собственост /концесионният договор учредява вещни права, освен облигационните отношения на страните/; 2) разрешително за извършване на дейности /концесионният договор създава само облигационна връзка/. Концесионерът има право на обезщетение за подобренията и оборудванията, инсталирани във връзка с получената концесия (чл. 25, ал. 3, ППЗОС).

Заключение: Общината ще бъде собственик на газоразпределителната система, без значение коя опция е предпочетена, като въпросът за характера на концесионния договор е дискусионен.

USAID WORKSHOP:
(СЕМИНАР НА AAMP:)

NATURAL GAS DISTRIBUTION IN STARA ZAGORA -
(ДОСТАВКА НА ПРИРОДЕН ГАЗ В СТАРА ЗАГОРА)

ALTERNATIVE ROLES FOR THE MUNICIPAL GOVERNMENT
(АЛТЕРНАТИВНИ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОБЩИНСКОТО УПРАВЛЕНИЕ)

STARA ZAGORA, BULGARIA
(СТАРА ЗАГОРА, БЪЛГАРИЯ)

DECEMBER 7, 1996
(7 ДЕКЕМВРИ 1996)

ORGANIZED BY:
(ОРГАНИЗИРАН ОТ:)

ENVIRONMENTAL ACTION PROGRAM SUPPORT PROJECT
(ПРОЕКТ "ПОДКРЕПА НА ПРОГРАМАТА ЗА ДЕЙНОСТИТЕ ПО ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА")

LOCAL GOVERNMENT INITIATIVE PROJECT
(ИНИЦИАТИВА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ)

25

GOALS OF WORKSHOP:
(ЦЕЛИ НА СЕМИНАРА:)

- Explore alternative roles of the Municipality in managing the distribution of natural gas
  (Изследване на различните възможности за Общината за управление доставката на природен газ)

- Identify Technical Assistance opportunities to the Municipality in strengthening capacity for responsibilities related to natural gas distribution
  (Определяне на възможностите за предоставяне на техническа помощ на Общината за повишаване на капацитета й за поемане на отговорностите, свързани с доставката на природен газ)

CURRENT SITUATION:
(СИТУАЦИЯТА В МОМЕНТА:)

- Municipality is a minority shareholder in the Joint Venture (Общината е съдружник в Смесеното дружество с по-малък брой дялове)

- Municipality has provided land, easements and rights-of-use for the Joint Venture
(Общината е предоставила терен, сервитутни права и права на ползуване на Смесеното дружество)

CURRENT SITUATION (CONTINUED):
СИТУАЦИЯТА В МОМЕНТА (ПРОДЪЛЖЕНИЕ):

- Overgas has financed all construction to date (Овъргаз е финасирал цялостното изграждане на газопровода към днешна дата)
- Municipality's involvement in management of the Joint Venture limited to planning/review of pipeline location (Участието на Общината в Смесеното дружество е ограничено до планирането/одобряването на разположението на газопровода)

OPTIONAL ROLES FOR THE MUNICIPALITY IN MANAGING GAS DISTRIBUTION SYSTEM:
(ВЪЗМОЖНИ РОЛИ НА ОБЩИНАТА ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА ГАЗОСНАБДИТЕЛНАТА МРЕЖА:)

OPTION 1 - STATUS QUO - Continue current arrangement in Joint Venture
(АЛТЕРНАТИВА 1 - ЗАПАЗВАНЕ НА СТАТУТА - Запазване на настоящия статут на Смесеното дружество)

OPTION 2 - EXPANDED ROLE - Management of Joint Venture as minority partner
(АЛТЕРНАТИВА 2 - РАЗШИРЕНА РОЛЯ - Управление на Смесеното дружество като съдружник с по-малък брой дялове)

OPTION 3 - EXCLUSIVE REGULATORY ROLE - Divest in Joint Venture
(АЛТЕРНАТИВА 3 - ИЗКЛЮЧИТЕЛНА РОЛЯ НА РЕГУЛАТОР - Оттегляне от Смесеното дружество)

OPTION 4 - UTILITY OWNERSHIP/MANAGEMENT
(АЛТЕРНАТИВА 4 - СОБСТВЕНОСТ/УПРАВЛЕНИЕ НА ТЕХНИЧЕСКАТА ИНФРАСТРУКТУРА И МРЕЖА)

Option 1: Status Quo
(Алтернатива 1: Запазване на статута)

- JV role has provided Municipality with role in controlling growth and location of distribution system
  (С участието си в СД Общината контролира разрастването и местоположението на газоснабдителната мрежа)

- Industrial conversions to gas have been sluggish, decreasing potential for future profits
  (Преминаването на газ на промишлените предприятия върви бавно, което намалява потенциала за бъдещи печалби)

OPTION 1: STATUS QUO (CONTINUED)
АЛТЕРНАТИВА 1: ЗАПАЗВАНЕ НА СТАТУТА (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)

- Municipality equity share has fallen for lack of contributed resources
  (Делът на общината е намалял поради липсата на приноси в СД)

- Credit to Municipality for contribution of land, easements, and provision of public services to the Joint Venture uncertain
  (Не е ясно дефинирано увеличението на дела, който получава Общината за приноса си под формата на терен, сервитутни права и услуги, оказани на СД от общинските служби)

OPTION 1 ISSUES:
(АЛТЕРНАТИВА 1 - ВЪПРОСИ:)

1. Preparation of concession agreement
   (Подготовка на договор за концесия)

2. Development of regulatory role
   (Развитие на ролята на регулатор)

3. Public outreach program involvement
   (Участие в осведомяването на обществеността)

OPTION 2: EXPANDED ROLE IN JOINT VENTURE
(АЛТЕРНАТИВА 2: РАЗШИРЕНА РОЛЯ В СМЕСЕНОТО ДРУЖЕСТВО)

- Potential roles (other than financial) that Municipality might play including:
  (Потенциални роли (освен финансовата), които Общината може да играе, включително:)

  - Greater participation in marketing natural gas
    (Засилено участие в маркетинга на природен газ)

  - Conducting public outreach program
    (Провеждане на програма за осведомяване на обществеността)

  - Involvement in annual planning
    (Участие в годишното планиране)

  - Development of natural gas prices and business plans
    (Разработване на цените на природния газ и бизнес плановете)

OPTION 2 ISSUES:
(АЛТЕРНАТИВА 2 - ВЪПРОСИ:)

1. Municipality's commitment of staff resources and time to training and participation
   (Ангажимент от страна на Общината за отделяне на хора и време за обучение и участие)

2. Joint Venture willing to accommodate expanded role of Municipality
   (Желание от страна на Смесеното дружество да съдействува за разширяване ролята на Общината)

3. Potential conflict of expanded role with Municipality's regulatory role
   (Потенциален конфликт между разширената роля на Общината и нейната роля на регулатор)

4. Benefits derived from Municipality's expanded role in the Joint Venture
   (Изгоди за Общината от увеличената й роля в Смесеното дружество)

OPTION 3: EXCLUSIVE REGULATORY ROLE:
(АЛТЕРНАТИВА 3: ИЗКЛЮЧИТЕЛНА РОЛЯ НА РЕГУЛАТОР)

- Benefits of participation in Joint Venture will be realized once distribution system completed
  (Ползите от участието в Смесеното дружество ще се получат след завършването на газоснабдителната мрежа)

- Potential for profit-sharing decreased because of declining equity share
  (Намалява възможността за получаване на дивиденти, поради намаляване дела на Общината)

- By divesting, Municipality could concentrate efforts in playing role as regulator and protector of public safety
  (При отчегляне от Смесеното дружество, Общината може да концентрира усилията си за изпълнение ролята на регулатор и защитник на сигурността на гражданите)

OPTION 3: EXCLUSIVE REGULATORY ROLE: (CONTINUED)
АЛТЕРНАТИВА 3: ИЗКЛЮЧИТЕЛНА РОЛЯ НА РЕГУЛАТОР: (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)

- Some if not all of lost profits could be recovered through levy of concession fees
  (Част от загубените печалби, ако не всичките, могат да бъдат компенсирани от събирането на концесионни такси)

- Additional revenues would accrue to Municipality if Overgas compensates Municipality for previous equity contributions
  (Общината може да реализира допълнителни приходи, ако Овъргаз компенсира приноса на Общината в Смесеното дружество)

OPTION 4: UTILITY OWNERSHIP/MANAGEMENT (АЛТЕРНАТИВА 4: СОБСТВЕНОСТ/УПРАВЛЕНИЕ НА ТЕХНИЧЕСКАТА ИНФРАСТРУКТУРА И МРЕЖА)

- Controlling interest in Joint Venture may be beneficial to Municipality:
  (Придобиването на контрол върху Смесеното дружество може да бъде от полза за Общината:)
  - Acquisition of infrastructure (Придобиване на инфраструктура)
  - Sustainable source of revenue (Постоянен източник на приходи)
  - Increased commitment of Municipality for maintenance and safety of distribution system
    (Засилена отговорност от страна на Общината за поддръжката и сигурността на газоснабдителната мрежа)
  - Control over pricing of natural gas
    (Контрол върху цените на природния газ)

OPTION 4: UTILITY OWNERSHIP/MANAGEMENT (CONTINUED)
АЛТЕРНАТИВА 4: СОБСТВЕНОСТ/УПРАВЛЕНИЕ НА ТЕХНИЧЕСКАТА ИНФРАСТРУКТУРА И МРЕЖА (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)

- Approach to ownership similar to "build-operate-transfer" scheme used to develop and finance water, waste water, and other utility infrastructure schemes
  (Подход към собствеността, подобен на схемата "строеж-експлоатация-прехвърляне", който се използва за разработване и финансиране на инсталации за водоснабдяване, отпадни води и други системи на техническата инфраструктура)

OPTION 4 ISSUES:
(АЛТЕРНАТИВА 4 - ВЪПРОСИ:)

- Structuring and time frame of payments to Overgas
  (Структуриране и срокове на плащания на Овъргаз)

- Assignment of profits to Overgas
  (Прехвърляне на дивиденти от Общината към Овъргаз)

- Repayment of Overgas capital contributions
  (Изплащане на капиталните инвестиции на Овъргаз)

- Long-term leasing contract with Overgas
  (Дългосрочен договор за лизинг с Овъргаз)

USAID TECHNICAL ASSISTANCE OPTIONS:
(ВАРИАНТИ ЗА ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ ОТ СТРАНА НА AAMP:)

- Study on conflicting roles of Municipality as Joint Venture partner and regulator and options for minimizing those conflicts (Анализ на конфликта между ролите на Общината като съдружник в Смесеното дружество и регулатор и варианти за свеждане до минимум на тези конфликти)

- Preparation of more detailed benefit/cost analysis of two or more options discussed in the Options Paper (Подготовка на по-подробен анализ на изгодите/цената на две или повече от алтернативите, обсъждани в настоящия материал)

- Training to Municipality in utility management (Обучение на Общината в ръководство на техническа инфраструктура и мрежа)

USAID Technical Assistance Options (cont.)
Варианти за техническа помощ от страна на AAMP (продължение)

- Training to Municipality staff in fulfilling role as regulator of gas distribution
  (Обучение на общински служители с оглед регулиране на дейността по газоснабдяването)

- Assistance in preparing concessions agreement, determining structure of concession fees
  (Помощ при подготовка на договор за концесия, определяне структурата на концесионните такси)

- Study on pricing of Municipality's equity contributions, easements, and public services to support pipeline construction
  (Оценка на приносите на Общината като дялово участие, сервитутни права и услуги на общинските служби при строежа на газопровода)

52

USAID Technical Assistance Options (cont.)
Варианти за техническа помощ от страна на ААМР (продължение)

- Assistance in developing public awareness program
  (Помощ за разработване на програма за осведомяване на обществеността)

- Assistance in developing B-O-T compensation scheme
  (Помощ за разработване на компенсационна схема от типа "строеж-експлоатация-прехвърляне"

SUMMARY OF POINTS

Joint Venture Pipeline Status: Presentation by Dimiter Nikolov and Stoyan Mitev of Gazosnabdiavane Ltd.

- The joint venture expects 12 of 19 industrial clients to commit to connecting to the natural gas system by the end of 1996.
- The joint venture estimates delivery of 3 million cubic meters of gas by the beginning of 1997.
- The joint venture will construct a gas pipeline through residential areas in 1997.
- The line to Zagorka will be completed by October 1997. A revised contract is being negotiated with Zagorka.
- Gas pricing is limited to cost plus 15 percent to cover services.
- Changes in gas pricing policy at the national level are essential to continuing project through the municipal and residential areas of Stara Zagora. Overgas is confident that the gas pricing formula will be liberalized in 1997.
- The joint venture is concerned about concession fees given the present gas pricing structure.
- Concession agreement is the joint venture's largest present concern.

Municipal Property Act: Presented by Vesselina Petrova (EAPS) and Dayan Kavrakov (LGI).

- The joint venture is concerned that the municipality can claim venture assets if construction occurs on municipal property, based on the interpretation of the definition of property ownership under the new law.
- Ownership of assets needs clarification with respect to a commercial company and the municipality.
- The joint venture has applied to the municipal council for concessions. A concession is a special right to use public or municipal property.
- The mayor will meet with other municipalities to form an association to collectively approach changes in municipal property law.

Options: Presented by Glen Anderson (EAPS) and Raymond Allen (LGI). Municipality position presented by Mayor Yablanski of Stara Zagora.

- According to the mayor, Option 4 (municipality ownership and operation) is unrealistic for the municipality. The municipality does not have the resources to become an owner.

43

- Option 1 is unworkable as a continued basis of operation. The municipal council believes that the municipality may be subject to some risk under the present arrangement.

- The municipality is interested in Options 2 (expanded role as a minority partner in the joint venture) and 3 (divesting from the joint venture with role as regulator of gas utility).

- The municipality is concerned that there would be difficulty in negotiating an expanded role with its partner to pursue Option 2.

- The mayor feels that protection of public interest and safety is his first priority. His next priority is to keep the municipality out of money-losing propositions.

- Option 3 would let the municipality focus on its role as protector of safety. However, this option implies future profits, and the municipality could generate revenues from concession fees.

- The municipality would require assistance in developing concessions agreement.

- An adequate public information program is needed.

44

Газоснабдяването на Стара Загора - Алтернативи и роля на общинското ръководство

Стара Загора, България
07.12.1996

Обобщение на подложените на дискусия изказвания и доклади

Статут на смесеното дружество „Газоснабдяване - Стара Загора" - ООД: Представяне на смесеното дружество от Димитър Николов и Стоян Митев

- От деветнадесетте индустиални клиенти заявили желание да се включат в газоснабдителната мрежа, смесеното дружество (СД) очаква дванадесет да го направят до края на 1996 година;
- СД предвижда доставки на 3 милиона кубични метра газ до края на 1997;
- През 1997 СД ще изгражда газоснабдителна мрежа в градската част;
- Линията до „Загорка" ще се завърши до октомври 1997. СД е в преговори със „Загорка" за подписване на ревизиран договор;
- Формирането на цената на доставения природен газ се ограничава до стойността му плюс 15% за покриване на разходите по обслужването;
- От решаващо значение за продължаването на проекта в градската част на Стара Загора и извън града е промяна в политиката на образуване цената на природния газ на държавно ниво. Овургаз е убеден, че формулата за изчисляване на цената ще се либерализира през 1997;
- СД е загрижено за концесионната такса при сегашната структура на формиране на цената на природния газ;
- Най-голямата грижа на СД е концесионният договор.

Закон за общинската собственост: Представен от Веселина Петрова (ПЕПД) и Деян Кавръков (МПИ)

- Опасение на СД, че ОСЗ базирайки се на интерпретирането на дефиницията за собственост при новия закон, може да предяви

претенции към активите на СД, тъй като строителството става върху общинска собственост;

- Собствеността върху активите се нуждае от изясняване по отношение на търговската компания и Общината;
- СД е внесло в Общинския съвет заявка за концесия. Концесията е специално право за ползване на общесвена или общинска собственост;
- Кметът ще се срещне с кметове на други общини, за да се формира асоциация за колективен подход при промените наложени от Закона за общинската собственост.

Алтернативни възможности: Представени от Глен Андерсън (ПЕПД) и Реймънд Алън (МПИ). Позицията на Община Стара Загора е представена от кмета Яблански

- Според кмета, алтернатива за собственост No. 4 (Общината е собственик и се разпорежда) не е реалистична за ОСЗ. ОСЗ няма ресурсите да стане собственик;

- Алтернативна възможност No. 1 не може да бъде работен вариант за един по-дълъг период от време. Общинският съвет смята, че ОСЗ може да поеме значителен риск при сегашната структура;

- Общината се интересува от алтернативна възможност No. 2 (нарастващо участие в СД на партньора с по-малък дял) и No. 3 (оттегляне от СД и запазване регулираща функция при ползването на природен газ).

  Опасения на Общината, че могат да възникнат трудности с партньора при договаряне за постигане на алтернативна възможност No. 2 за нарастващо участие;

- Кметът смята, че защитата на обществените интереси и сигурност са негов пръв приоритет, а негов следващ приоритет е да пази общинското ръководство от губещи начинания;

- Алтернатива No. 3 би дала на Общината възможност да засили ролята си на защитник на обществената сигурност. Освен това, тази алтернатива предполага бъдещи доходи и Общината би могла да получава постъпления от концесионни такси;

- Общината би имала необходимост от помощ при изготвяне на концесионен договор;

- Необходима е адекватна програма за информиране на обществеността.

FEEDBACK FROM WORKSHOP PARTICIPANTS

Participants were asked the following questions:

1. What have you learned about gasification at the seminar?
2. Did you find this seminar useful in helping you understand the problems with the gasification of Stara Zagora?
3. What do you still need to learn about the gasification project in Star Zagora?

The following paragraphs summarize the responses of seminar participants as reported by Diana Iskreva, Stara Zagora Local Coordinator, EAPS/Bulgaria.

Municipal officers thought most people were receiving official information about the gasification project for the first time at this seminar. Several officers had taken part in the first meetings and discussions about gasification but had lost touch with the development of the project. They complained about this. The officer from the municipality's Auction Department was surprised to have been invited because she thought her job had nothing to do with the gasification. After my explanation she decided to attend the seminar.

This phenomenon could be explained by the vast changes in the municipal administration with the election of a new mayor. The most active contact person in the beginning of the project was the former mayor and his closest coworkers, most of whom are no longer involved.

Although most participants had heard something about the project, the information was completely new to them and they were curious to learn more. The participants felt they needed this information and they needed it then—as the real activities of gasification were beginning.

The participants found the presented options very useful for the municipality. In the opinion of many, the options would help the municipality find the best way to participate in the gasification process. Many people said the only possible municipal role in the gasification of Stara Zagora is Option 3 (some because they believe it, others because they agree with the mayor and vice-mayor). Most participants said the project needs public support, and the public should therefore be better informed about the project. The public is currently misinformed about gasification. Based on The Public Participation Campaign held by TIME, Sofia, public understanding of the project is based on the earliest agreements. The public still believes that USAID is funding the residential gasification. A recent TV interview with Overgas officers confirmed this information

At the same time, the participants asked whether USAID could support parallel projects, such as gasification of public transport.

Мнение на участниците, изразено след приключване на семинара

(резюме)

Мнението на участниците в семинара проведен от Американската агенция за международно развитие по проблемите на газифицирането на Стара Загора беше обобщено на основата на техните отговори по следните въпроси:

- ***Какво ново научихте за проекта за газифициране на Стара Загора от семинара?***

- ***Смятате ли, че докладите и дискусиите на този семинар бяха полезни за Вас при изясняване проблемите на проекта за газифициране на Стара Загора и участието на Общината в този проект?***

- ***Какво още бихте искали да научите за проекта за газифициране на Стара Загора?***

Много от поканените за участие, въпреки че заемат важни длъжности в общинската администрация или са членове на Общинския съвет, за пръв път на този семинар получиха официална информация от първа ръка по проекта за газифициране на Стара Загора. Някои от тях се оплакаха, че са вземали участие в първите срещи и дискусии по проблемите на газифицирането на града, но после са изгубили пряк достъп до актуална информация, свързана с проекта. Споделиха, че желаят да бъдат държани в течение за развитието на проекта.

Служителите от Отдел „Търгове" на Общината, например, бяха много изненадани, че е поканен техен представител. Те смятаха, че не се очаква техният отдел да има пресечни точки с проекта по газифициране. В същото време организаторите на семинара бяха убедени в необходимостта да се работи активно в много близко бъдеще с Отдел „Търгове" по конверсията на конкретни общински имоти. След изясняване на ситуацията, служителка от отдела се включи в работата на семинара.

Посочената по-горе ситуация може да бъде обяснена с много сериозните промени в състава и структурата на общинската администрация след общинските избори и избирането на нов кмет на Община Стара Загора - проф. Цанко Яблански. Най-активната фигура в

разговорите и дискусиите при започването на проекта е бил бившият кмет и неговите близки сътрудници, а сега много от тях или не работят вече в общинската администрация, или нямат пряк достъп до информацията по проекта за газифициране на града. Повечето общински съветници са също нови лица в местното управление. Поради това, изнесената на семинара информация по проекта беше напълно нова за много от хората, въпреки че те вече бяха чували нещо за газифицирането на града от масмедиите и имаха желание да научат повече по въпроса.

Семинарът в това отношение се оказа много навременен и даде актуална достоверна информация на висшите общински служители и общинските съветници точно в навечерието на започване на реалната конверсия на общинските имоти.

Всички участници споделиха, че предложените в доклада алтернативи за участие на Община Стара Загора в осъществяване проекта за газифициране на града, както и дискусиите по тези алтернативи са били изключително полезни за осмисляне на проблема и търсене на най-ефективния вариант. Те изтъкнаха, че са удовлетворени от наложилото се, след задълбочената дискусия, становище за приемане на Алтернатива #3.

Повечето от участниците споделиха виждания си, че проектът се нуждае от подкрепата на обществеността. В момента обществеността не е достатъчно осведомена, а по някои отделни аспекти на реализирането на проекта за газифициране на града е до голяма степен погрешно информирана. Това се дължи на липсата на достатъчно информация в местните и националните медии. Съществените промени в първоначалното виждане и приоритетите на проекта, наложили се вследствие промени в икономическата ситуация и законодателството на страната, също усложняват проблема.

49

AGENDA

0900-0915	**Welcome:** Mayor Tsanko Jablanski
0915-0930	**Goals of the Workshop:** H. Koner, EAPS project
0930-1000	**Update:** Status of the construction of the natural gas distribution system; Dimiter Nikolov, Stoyan Mitev, Gazosnabdiavane Ltd.
1000-1030	**New Law on Municipal Property:** Implications for natural gas distribution systems; Vesselina Petrova, EAPS; Dayan Kavrakov, LGI
1030-1100	**Discussion**
1100-1115	**Break**
1115-1145	**Presentation of Options Paper:** Glen Anderson; Raymond Allen LGI representative
1145-1230	**Panel Discussion of Options Paper:** Panelists include Glen Anderson, Raymond Allen, Mayor Yablanski.
1230-1300	**Next Steps**: USAID Technical Assistance

50

АМЕРИКАНСКА АГЕНЦИЯ ЗА МЕЖДУНАРОДНО РАЗВИТИЕ

СЕМИНАР

Газоснабдяване на Стара Загора - Алтернативи и роля на общинското ръководство

Стара Загора
07.12.1996

Организиран от:
Проект „Подкрепа на екологични програми за действие“
Проект „ Местни правителствени инициативи“

09.00 - 09.15	Откриване
09.15 - 09.30	Цели на семинара
09.30 - 10.00	Актуално състояние на изграждащата се газопроводна система
10.00 - 10.30	Новият закон за общинската собственост: Приложение за газификационната система на Стара Загора
10.30 - 11.00	Дискусия
11.00 - 11.15	Кафе пауза
11.15 - 11.45	Представяне на доклад за възможните алтернативи
11.45 - 12.30	Дискусия по доклада
12.30 - 13.00	Следващи стъпки: Техническа помощ на Американската агенция за международно развитие

LIST OF PARTICIPANTS

Stara Zagora Municipality

Prof. Tsanko Yablanski - Mayor
Mr. Ivailo Kalaidjiev - Vice Mayor
Mr. Kunio Kunev - Vice Mayor
Mr. Tenko Kovachev - Municipal Counselor
Mr. Nedialko Angelov - Municipal Coordinator
Mr. Dimiter Vasilev - Head of Economic Department
Mr. Emil Vasilev - Chief Architect
Mr. George Simeonov - International Relations Department
Ms. Raina Koseva - Head of Finance Department
Mr. Stefan Popov - Chief Environmental Specialist

Other Participants from Stara Zagora

Ms. Petya Atzinova - Executive Director, Economic Development Agency
Mr. Stefan Stefanov - Zagorski Stroitel Co.

United States Agency for International Development

Ms Antoaneta Yoveva

TIME Foundation

Ms. Rosita Panova

Gazosnabdiavane Ltd./Overgas, Ltd.

Mr. Dimiter Nikolov - Manager of the joint venture
Mr. Stoyan Mitev - Deputy Manager of the joint venture

Local Government Initiative

Mr. Raymond F. Allen - Consultant
Mr. Dayan Kavrakov - MTK Consul

Environmental Action Programme Support project

Mr Henry Koner - Country Supervisor
Mr. Glen Anderson - Consultant
Ms. Vesselina Petrova - Legal Advisor
Mr. George Chavdarov - ETA
Ms. Diana Iskreva - Stara Zagora Coordinator

Translators

Ms. Maria Zheliazkova
Ms. Tania Zheleva

52

Семинар на АПМГ.
Доставка на природен газ в
гр. Загора
7. 12. 1996

Списък на участниците

1. Проф. Цанко Яблански - ХМТ
2. Димитър Костов Василев - н-к у-ние „Старинна България"
3. арх. Емил Василев - главен архитект - Община СЗ
4. Георги Данчев Симеонов - спец. „Протокол и международни връзки" - ОСЗ
5. Райна Иванова Косева - н-к у-ние „Финанси" Община Стара Загора
6. Пенка Стоянова Ацинова - „Агенция за икономическо развитие"
7. Лечка Иванова Георгиева - гл. експерт „Търгове и конкурси" Община Стара Загора
8. Димитър Василев Николов - Управителен „Газоснабдяване гр. Стара Загора"
9. Веселина Любомирова Петрова, юрист-съветник по Проекта "EMPS"
10. Жеан Кавръков, ИМС на ААМР
11. Raymond F. Allen Consultant LGI
12. Glen D. Anderson, EAPS Consultant
13. Стилфрон Стилфранов „Зелени енергийни"
14. Росица Панова, Фондация "ТАЙМ-Екопроекти"
15. Антоанета Йонева, USAID/Sofia
16. инж. Стефан Попов - гл. експерт Община СЗ
17. Henry Koner Chemonics Int'l EAPS

18. Мария Стоянова Желязкова - адвокат

19. Георги Иванов Чаводоров, технически съветник, EAPS

20. Стоян Димитров Нитев - зам. управител на „Газоснабдяване Ст. Загора"

21. Димитър Василев Николов - управител на „Газоснабдяване Ст. Загора"

22. Куньо Кунев, зам. кмет

23. Йовчо Калайджиев, зам. кмет

24. Недялко Анилов, координатор, Газоснабдяване

25. Диана Исарова, координатор, Chemonics Int. Inc.

26. Тенко Ковачев - общински съветник „ТМК инженеринг"

Tsanko Yablanski, Mayor, Municipality of Stara Zagora, presents opening remarks as Dayan Kavrakov (left), LGI, looks on..

Raymond Allen (right), Consultant, LGI, and Glen Anderson (left), Consultant to EAPS, present key discussion points as representatives from the Municipality of Stara Zagora and from the joint venture look on.

Members of the EAPS/Bulgaria Team (left to right: Diana Iskreva, George Chavdarov, and Vesselina Petrova).