

Специален доклад

Помощ от Енергийния фонд на АКТБ—ЕС за възобновяемата енергия в Източна Африка



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г.

Print	ISBN 978-92-872-3061-4	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/06378	QJ-AB-15-014-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-3091-1	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/9408	QJ-AB-15-014-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3076-8	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/33107	QJ-AB-15-014-BG-E

© Европейски съюз, 2015 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За използване или възпроизвеждане на снимка 1, трябва да бъде искано разрешение непосредствено от притежателя на авторските права.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

Помощ от Енергийния фонд на АКТБ—ЕС за възобновяемата енергия в Източна Африка

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършените от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III с ръководител Karel Pinxten, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с външните дейности. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Klaus-Heiner Lehne със съдействието на Michael Weiss, ръководител на неговия кабинет; Gérald Locatelli, ръководител на отдел; Thierry Cozier, ръководител на екип; Ruurd De Jong, Myriam Cazzaniga и Joao Nuno Coelho dos Santos, главни одитори, и Jean-Louis De Neve, старши одитор.

Точки

Речник на термините и съкращения

I – VII Кратко изложение

1 – 9 Увод

1 – 2 **Достъпът до енергийни услуги е от основно значение за напредъка към постигането на целите за развитие**

3 – 9 **Енергийният фонд на АКТБ – ЕС е създаден с цел постигане на бързи резултати на място**

10 – 11 Обхват и подход на одита

12 – 40 Констатации и оценки

12 – 19 **Комисията е приоритизирала добре помощта от ЕФ, но една четвърт от проверените проекти са имали сериозни слабости в разработката**

13 – 14 **Процесът на подбор е довел до подпомагане на проекти в съответствие с приоритетите на ЕФ**

15 – 19 **Една четвърт от проверените проекти са били финансирани, въпреки че в процеса на оценка са били установени значителни слабости в разработката**

20 – 31 **Комисията не е упражнявала подходящ мониторинг върху всички проекти**

21 – 25 **Качеството на докладите на партньорите по изпълнението е било непостоянно**

26 – 31 **За някои проекти, които са били изправени пред сериозни затруднения с изпълнението, Комисията не е предприемала подходящи и своевременни мерки**

32 – 40 **Повечето от проверените проекти са били успешни и с добри перспективи за устойчивост**

33 – 36 **Една четвърт от проверените проекти не са постигнали по-голямата част от очакваните резултати**

37 – 40 **Почти всички проверени успешни проекти са били с добри перспективи за устойчивост**

41 – 44 **Заключения и препоръки**

Приложение I — Проверени проекти

Приложение II — Методология за оценяване

Приложение III — Проекти по ИДП на EUEI и целевите сектори на 11-ия ЕФР по държави

Приложение IV — Срокове за изпълнение, цели и постижения на проверените проекти

Приложение V — Мониторинг на проверените проекти

Приложение VI — Оценки на проверените проекти

Отговор на Комисията

АКТБ: Държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн

ГД „Международно сътрудничество и развитие“: В рамките на Европейската комисия Генералната дирекция „Международно сътрудничество и развитие“ отговаря за:

- формулирането на политиката на ЕС за развитие и определянето на секторните политики в областта на външната помощ,
- изготвянето — заедно с Европейската служба за външна дейност — на многогодишната програма на инструментите за външна помощ, финансирани по ЕФР и общия бюджет,
- прилагането на тези инструменти,
- насърчаването на координацията между ЕС и държавите членки в областта на сътрудничеството за развитие и външното представителство на ЕС в тази област.

ЕФ: Енергиен фонд на АКТБ – ЕС

Финансов инструмент, създаден през 2005 г. с цел подпомагане на по-добър достъп до устойчиви и достъпни енергийни услуги за бедните в селските и крайградските райони на държавите от АКТБ.

ЕФ I: Първи енергиен фонд, финансиран по деветия ЕФР.

ЕФ II: Втори енергиен фонд, финансиран по десетия ЕФР.

ЕФР: Европейски фондове за развитие

Европейските фондове за развитие (ЕФР) са основният инструмент за предоставяне на помощ от ЕС в областта на сътрудничеството за развитие за държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и отвъдморските страни и територии (ОСТ). Споразумението за партньорство, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. за период от 20 години („Споразумението от Котону“), е настоящата рамка за отношенията на ЕС с държавите от АКТБ и ОСТ. То е насочено главно към намаляване и постепенно премахване на бедността. Деветият ЕФР обхваща периода 2000—2007 г., а десетият ЕФР — периода 2008—2013 г.

ИДП на EUEI: Инструмент за диалог за партньорство на Инициативата на ЕС в областта на енергетиката

Създаден е през 2005 г. от Комисията и шест държави членки (Австрия, Финландия, Франция, Германия, Нидерландия и Швеция) за подобряване на управлението в сектора на енергетиката. Той постига това като помага на страните партньори да разработват солидни енергийни политики и стратегии.

кВт: Киловат (единица за мощност), един кВт се равнява на 1 000 вата

НПО: Неправителствена организация

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

Мисията на ОИСР е да насърчава политики, които подобряват икономическото и социалното благосъстояние на хората по света.

ООН: Организация на обединените нации

ОРМ: Ориентиран към резултатите мониторинг

Системата на ОРМ е създадена от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ през 2000 г. Тя се основава на кратки фокусирани оценки на място от външни експерти. При нея се използва структурирана и последователна методология за оценка на изпълнението на проектите по отношение на пет критерия: уместност, ефикасност, ефективност, потенциално въздействие и вероятна устойчивост.

ССВУР: Световна среща на върха за устойчиво развитие

На ССВУР, проведена в Йоханесбург, Южна Африка през 2002 г., устойчивото развитие беше препотвърдено като основен компонент на международния дневен ред. Правителствата договориха и препотвърдиха широк кръг от цели и ангажменти. По-конкретно ССВУР призова за предприемане на действия за съществено увеличаване на използването на възобновяема енергия.

ЦХР: Цели на хилядолетието за развитие

ЦХР са осем международни цели за развитие, установени след срещата на високо равнище на хилядолетието, организирана от ООН през 2000 г., след приемането на Декларацията на ООН за хилядолетието. Те включват от намаляване наполовина на крайната бедност и глада до постигане на всеобщо начално образование и осигуряване на устойчива околна среда. Всички държави членки на ООН, както и много международни организации, са се ангажирали да спомогнат за постигането на тези цели до 2015 г.

EUEI: Инициатива на ЕС в областта на енергетиката за премахване на бедността и за устойчиво развитие

EUEI представлява съвместна инициатива на Комисията и държавите членки, създаваща взаимодействия между техните съответни политики и дейности в областта на развитието. Нейната цел е да допринесе за постигането на Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР) чрез осигуряване на адекватни, достъпни и устойчиви енергийни услуги за бедните. Тя е част и от отговора на ЕС в контекста на инициативата „Устойчива енергия за всички“ (SE4All).

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (Германско федерално дружество за международно сътрудничество)

SE4All: Устойчива енергия за всички

Инициативата е стартирана от Генералния секретар на ООН през 2011 г. Тя има три взаимосвързани цели, които следва да бъдат постигнати до 2030 г.: i) осигуряване на всеобщ достъп до съвременни енергийни услуги, ii) удвояване на процента на подобряване на енергийната ефективност в света, и iii) удвояване на дела на възобновяемата енергия в глобалния микс.

SMART: Специфични, измерими, достижими, целесъобразни и обвързани със срокове

I

Както беше подчертано по време на Световната среща на върха за устойчиво развитие, проведена в Йоханесбург през 2002 г., както и в други международни дебати по въпросите на развитието, достъпът до енергийни услуги е от основно значение за напредъка към постигането на целите за развитие. През 2004 г. почти два милиарда души, живеещи предимно в селските и крайградските райони на развиващите се страни, не са имали достъп до адекватни, достъпни и устойчиви енергийни услуги.

II

През юни 2005 г. Съветът на министрите АКТБ – ЕС одобри създаването на съвместен Енергиен фонд (ЕФ) на АКТБ—ЕС с цел насърчаване на достъпа на бедните до съвременни енергийни услуги, със засилен акцент върху Субсахарска Африка и възобновяемата енергия. През периода 2006—2013 г. за ЕФ бяха отпуснати 475 млн. евро по деветия и десетия Европейски фонд за развитие, като по-голямата част от тези средства бяха предназначени за предоставяне на безвъзмездни средства за проекти, избрани чрез покани за представяне на предложения. Към момента на започването на нашия одит са били отпуснати общо 268,2 млн. евро като безвъзмездни средства по първите две покани за представяне на предложения, 106 млн. евро от които са били определени за проекти в Източна Африка, където досега е имало най-ниско равнище на достъп до електрическа енергия в Африка.

III

Сметната палата установи, че като цяло Комисията е постигнала успех, но е можела да се справи и по-добре при използването на ЕФ за повишаване на достъпа на бедните в Източна Африка до възобновяема енергия.

IV

Комисията е отпуснала помощ за възобновяема енергия за добре приоритизирани проекти. Недостатъчната строгост в процеса на подбор обаче е довела до това една четвърт от проверените проекти да получат безвъзмездни средства въпреки установените значителни слабости в разработката.

V

Комисията не е упражнявала подходящ мониторинг върху всички проекти. Представяните доклади от партньорите по изпълнението са били с непостоянно качество, а Комисията не е направила опит да наложи спазването на техните задължения за докладване. За някои проекти тя не е извършвала достатъчно посещения на място и прегледи в рамките на ориентирания към резултатите мониторинг, за да допълни информацията, предоставена от партньорите по изпълнението, по-специално когато е било известно, че проектите срещат сериозни затруднения. По отношение на някои проекти, които са имали сериозни проблеми с изпълнението, Комисията не е взела подходящи и навременни мерки.

VI

Повечето от проверените проекти са били успешни и има вероятност да бъдат устойчиви, ако предвидените необходими мерки бъдат приложени и ситуацията не се влоши твърде много. Една четвърт от проверените проекти не са постигнали по-голямата част от очакваните резултати, най-вече както поради слабости в разработката, които не са били преодолени, така и поради незадоволителен мониторинг от страна на Комисията.

VII

Сметната палата отправя няколко препоръки за по-строг подбор на проектите, засилване на мониторинга върху тях и подобряване на техните перспективи за устойчивост.

Достъпът до енергийни услуги е от основно значение за напредъка към постигането на целите за развитие

01

През 2004 г. почти два милиарда души, живеещи предимно в селските и крайградските райони на развиващите се страни, не са имали достъп до адекватни, достъпни и устойчиви енергийни услуги¹. Колебанията в цените на горивата на международния пазар, повишаващото се енергийно търсене в развиващите се страни и в държавите с бързоразвиващи се икономики, както и притесненията във връзка с изменението на климата са важни предизвикателства по отношение на увеличаването на достъпа до енергийни услуги.

02

Въпреки че държавите членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), намаляват своята уязвимост към увеличаващите се цени на енергията, за повечето развиващи се страни тази уязвимост е нараснала поради непривлекателния инвестиционен климат на сектора и ниската ефективност на процеса². Връзката между липсата на достъп до достъпни и устойчиви енергийни услуги и трудностите при реализирането на стабилен напредък към постигането на повечето от целите за развитие беше подчертана по време на Световната среща на върха за устойчиво развитие (ССВУР), проведена в Йоханесбург през 2002 г., както и при други международни дебати по въпросите на развитието.

- 1 COM(2004) 711 окончателен от 26 октомври 2004 г. „Относно бъдещото развитие на енергийната инициатива на ЕС и условията за създаване на енергиен фонд за страните от АКТБ“, стр. 2.
- 2 Развиващите се страни средно използват приблизително двойно повече нефтен еквивалент за единица икономическа продукция в сравнение с държавите от ОИСР (COM(2004) 711).

Снимка 1



© Видимата земя, НАСА.

Показателна нощна снимка на континентите Европа и Африка

Енергийният фонд на АКТБ – ЕС е създаден с цел постигане на бързи резултати на място

03

В контекста на ССВУР Комисията и държавите членки на ЕС, обединиха сили за създаването на Инициативата на ЕС в областта на енергетиката (EUEI) за премахване на бедността и за устойчиво развитие. Нейната цел е да допринесе за постигането на Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР) чрез осигуряване на адекватни, достъпни и устойчиви енергийни услуги за бедните в районите в неравностойно социално или икономическо положение. EUEI даде начало на диалога с развиващите се страни за насърчаване на реформите в енергийния сектор, трансфер на технологии, инвестиране, както и за поощряване на инициативи за смекчаване на последиците от изменението на климата.

04

През 2002 г. и 2003 г. Комисията изтъкна необходимостта от финансиране в енергийния сектор на развиващите се страни³. Това беше признато от държавите членки и от държавите от АКТБ, които предложиха да бъде създаден съвместен Енергиен фонд на АКТБ – ЕС (ЕФ)⁴. През юни 2005 г., след предложението на Комисията⁵, Съветът на министрите на АКТБ – ЕС одобри създаването на ЕФ въз основа на набор от основни принципи (вж. **каре 1**).

- 3 COM(2002) 408 окончателен от 17 юли 2002 г. „Сътрудничество в областта на енергетиката с развиващите се страни“ и COM(2003) 829 окончателен от 23 декември 2003 г. „Една година след Световната среща на върха за устойчиво развитие: изпълнение на нашите ангажименти“.
- 4 На конференцията „Енергия за Африка“, проведена в Найроби през ноември 2003 г. и на Съвета на министрите на АКТБ – ЕС, проведен в Габороне през май 2004 г. Съвместният фонд за водата АКТБ – ЕС беше посочен като полезен модел с неговата основна цел осигуряване на безопасна питейна вода и основна канализация за бедните.
- 5 COM(2004) 711.

Каре 1

Основни принципи на съвместния Енергиен фонд на АКТБ – ЕС

Дейностите по ЕФ следва да бъдат насочени към:

- i) държавите от АКТБ, които вече имат или са се ангажирали да създадат солидна енергийна политика и да интегрират принципите на добро управление,
- ii) насърчаване на отговорността на национално равнище (и евентуално трансгранично равнище) чрез осигуряване на съгласуваност със свързаните секторни политики и цялостна стратегия за намаляване на бедността,
- iii) осигуряване на възможност за гъвкавост по отношение на механизмите за съфинансиране с държавите членки, кредитните институции, частните и публичните организации или сдружения, и
- iv) насърчаване на иновациите, когато съществуват предизвикателства за осигуряване на устойчиви и достъпни енергийни услуги за бедните.

05

Основната цел на ЕФ е да насърчи достъпа на бедните в селските и крайградските райони до съвременни енергийни услуги, със засилен географски акцент върху Субсахарска Африка. Той има за цел също така да подпомогне по-доброто управление в енергийния сектор и да го направи по-привлекателен за инвеститорите, да улесни мащабните инвестиции в трансгранична енергийна инфраструктура и да насърчи използването на източници на възобновяема енергия, както и мерките за енергийна ефективност.

06

През периода 2006—2013 г. на ЕФ са били отпуснати 475 млн. евро: 220 млн. евро за първия фонд (ЕФ I), финансирани от деветия ЕФР, и 255 млн. евро за втория фонд (ЕФ II), финансирани от десетия ЕФР. Почти 90 % от тези средства (415,7 млн. евро) са били използвани за отпускане на безвъзмездна финансова помощ за проекти, избрани чрез покани за представяне на предложения⁶. Останалата част е била предназначена за подпомагане на Инструмента за диалог за партньорство (ИДП) на Инициативата на ЕС в областта на енергетиката⁷ — механизъм за обединяване на средства за финансиране на средни инвестиционни проекти⁸, за Партньорството Африка — ЕС в областта на инфраструктурата⁹ и за различни други дейности¹⁰.

07

Към момента на започване на нашия одит през юни 2014 г. са били отпуснати общо 268,2 млн. евро за 142 проекта по първите две покани за представяне на предложения: 169 млн. евро за 74 проекта по поканата за представяне на предложения, публикувана през май 2006 г. по ЕФ I, и 99,2 млн. евро за 68 проекта по първата покана за представяне на предложения, публикувана през ноември 2009 г. по ЕФ II¹¹.

08

Приблизително 85 % от избраните проекти след първите две покани за представяне на предложения са свързани с възобновяемата енергия, 12 % — с хибридни източници (възобновяеми и изкопаеми), и 3 % — с изкопаеми източници. Въз основа на техните основни дейности проектите се категоризират както следва: дребномащабно производство на електрическа енергия, която не е предназначена за свързване към мрежата¹² (42 %), свързаност, пренос и разпределение на електрическа енергия (42 %), управление/изграждане на капацитет¹³ (9 %) и енергия за готвене и др. (7 %).

09

Безвъзмездни средства на обща стойност 106 млн. евро са били отпуснати за 50 проекта в Източна Африка. С по-малко от 20 % от населението, имащи достъп до електрическа енергия, този регион за момента е с най-ниско равнище на достъп в Африка¹⁴. Същото важи за достъпа до нетвърдо гориво за готвене, при равнище на достъп по-малко от 10 % от населението в сравнение с около 20 % за района на Западна и Централна Африка и над 40 % за района на Южна Африка¹⁵.

- 6 Условието на поканите за представяне на предложения не са уникални за ЕФ. За повече подробности вж. уебсайта на ГД „Международно сътрудничество и развитие“: <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/>
- 7 Участието на ЕС на стойност 3,5 млн. евро е прехвърлено – чрез споразумение за делегиране – на дружеството Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), което управлява проекта на стойност около 16,5 млн. евро. Другите средства са предоставени от Австрия, Франция, Германия, Нидерландия, Швеция и Финландия. Този ИДП има за цел да изгради институционален капацитет и да подобри средата за частни инвестиции в енергийния сектор.
- 8 Първоначално планиран за до 40 млн. евро, той е предоставил 24,8 млн. евро за шест проекта.
- 9 Отпуснати средства в размер на 17 млн. евро с основна цел улесняване на трансграничните междусистемни връзки между националните мрежи.
- 10 Консултации и услуги за оценка на предложенията, мониторинг, оценка и одит на проектите и непредвидените разходи.
- 11 Последните две покани за представяне на предложения, публикувани по ЕФ II съответно през март и октомври 2013 г., са приключили през декември 2014 г. На 31 проекта са отпуснати безвъзмездни средства на обща стойност 147,5 млн. евро.
- 12 Т.е. една сравнително малка електроцентрала, захранваща разпределителна мрежа, която не е свързана към основната енергийна мрежа.
- 13 Всички проекти в другите категории включват компоненти за изграждане на капацитет.
- 14 Равнищата на достъп до електрическа енергия за другите райони на Африка

10

Целта на Сметната палата беше да се направи оценка дали Комисията е използвала успешно ЕФ за повишаване на достъпа до възобновяема енергия на бедните в Източна Африка. Одитът беше съсредоточен върху три основни въпроса:

- а) Комисията отпуснала ли е помощ от ЕФ за възобновяема енергия за добре приоритизирани и добре разработени проекти?
- б) Комисията упражнявала ли е подходящ мониторинг върху проектите?
- в) Проектите постигнали ли са своите цели?

11

Одитът беше съсредоточен върху проектите за възобновяема енергия¹⁶, финансирани по първите две покани за представяне на предложения в дванадесет държави от Източна Африка¹⁷. Той беше извършен в периода юни 2014 г. – февруари 2015 г. и включваше:

- а) преглед на документите за политиката на ЕС, свързани с енергийния сектор в развиващите се страни, със стратегията за сътрудничество по ЕФР и с ЕФ;
- б) събеседвания с длъжностни лица от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и с представители на договорните партньори;
- в) преглед на 16 проекта, изпълнени в пет държави: Кения, Мадагаскар, Мозамбик, Танзания и Замбия (вж. **приложение I**)¹⁸. Критериите за подбор включваха ниво на същественост¹⁹ и обхващане на всички използвани технологии, както и на различните видове партньори по изпълнението и експлоатацията²⁰. Прегледът имаше за цел да направи оценка на ефективността на тези проекти, които са били оценени при използване на съответните

критерии от методологията за ориентиран към резултатите мониторинг (OPM) на Комисията (вж. **приложение II**);

- г) посещения в Мадагаскар от 13 до 23 октомври 2014 г. и в Замбия и Танзания от 3 до 20 ноември, включващи разговори със служители от делегацията на ЕС, представители на публични структури на държавите бенефициенти и на партньорите по изпълнението, както и посещения на място на осем проекта.

варира между 34 % и 44 %. За подробности вж. доклада относно партньорството между Африка и ЕС в областта на енергетиката през периода 2011—2012 г. (<http://www.euei-pdf.org/support-to-the-africa-eu-energy-partnership-aeep>).

- 15 Нетвърдо гориво за готвене е най-вече газ в газови бутилки или керосин като заместители на дървения материал и дървените въглища.
- 16 Слънчева фотоволтаична, вятърна, водноелектрическа енергия и енергия от биомаса.
- 17 Разгледаните държави от Източна Африка са: Бурунди, Джибути, Еритрея, Етиопия, Кения, Мадагаскар, Малави, Мозамбик, Руанда, Танзания, Уганда и Замбия.
- 18 Там, където проектите са споменати в констатациите и оценките, те са посочени според техния номер и кратко наименование, както е указано в приложенията.
- 19 Участие от ЕФ на стойност минимум 0,5 млн. евро.
- 20 Неправителствени организации (НПО), полупублични структури и частни дружества.

Комисията е приоритизирала добре помощта от ЕФ, но една четвърт от проверените проекти са имали сериозни слабости в разработката

12

Сметната палата провери дали Комисията е приоритизирала добре помощта от ЕФ, както и дали е отпуснала помощта от ЕФ на добре разработени проекти.

Процесът на подбор е довел до подпомагане на проекти в съответствие с приоритетите на ЕФ

13

Системата на поканите за представяне на предложения включва прозрачен и добре документиран процес на подбор (вж. **каре 2**).

Каре 2

Подбор на предложенията за проекти

За да се осигури широко участие, прозрачност и основан на търсенето подход, поканата за представяне на предложения и насоките за кандидатите са публикувани на много места. Тези насоки съдържат практически инструкции за кандидатите, както и целите и приоритетите на поканата за представяне на предложения. Кандидатите представят концепция с описание на основните характеристики на предлагания проект, както и пълно заявление с подробно описание на предлаганата дейност и бюджета за нея и подробна информация относно кандидатите.

Управлението на поканата за представяне на предложения се контролира от комисия за оценка²¹, която отговаря за оценката на предложенията въз основа на критерии за подбор и възлагане, които са определени в насоките по поканата.

Както концепцията, така и пълното заявление се оценяват от двама души – в повечето случаи това са външен консултант и представител на съответната делегация на ЕС²². Оценките се извършват като се използва точкова система и стандартизирани таблици за оценка с критерии, които обхващат по-конкретно уместността, изпълнимостта, ефективността, устойчивостта и разходната ефективност на проектите.

Когато между мненията на двамата оценители има съществени разлики, комисията за оценка извършва трета оценка за определяне на окончателната оценка.

Безвъзмездните средства са отпуснати за проектите с най-висока оценка.

21 За поканите за представяне на предложения по ЕФ комисията за оценка е съставена от представители на Комисията (ГД „Международно сътрудничество и развитие“, ГД „Околна среда“, ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Енергетика“) и на Секретариата на АКТБ.

22 Когато проектът е свързан с изпълнението на дейности в повече от една държава, той се оценява от външен консултант и от представител на съответната регионална дирекция на ГД „Международно сътрудничество и развитие“.

14

По първите две покани за представяне на предложения по ЕФ са били представени 975 предложения, от които са били избрани 142 проекта (15 %). Що се отнася до уместността на проектите, критериите за подбор са осигурили съгласуваност с приоритетите, определени от ЕФ и двете покани за представяне на предложения:

- (а) всички 12 държави от Източна Африка, обхванати от одита, са имали създадена или към момента са създавали национална енергийна политика. На единадесет от тези държави е била предоставена и помощ по ИДП на EUEI (вж. точка (е) за укрепване на институционалния капацитет
- (б) и подобряване на стопанската среда за инвестиции в енергийния сектор (вж. **приложение III**)²³;
- (б) висок приоритет е бил даван на проектите, използващи възобновяеми източници на енергия, на които се падат 85 % от отпуснатата безвъзмездна финансова помощ (вж. точка 8); и
- (в) проектите отговарят на добре установени потребности по отношение на достъпа до съвременни енергийни услуги (вж. **каре 3**) в селски или крайградски райони, населени предимно с икономически не особено богати или бедни общности.

23 За осем държави енергетиката е посочена и като целеви сектор в стратегиите за сътрудничество по единадесетия ЕФР.

Каре 3

Основни нужди от енергия на бедното население

В селските и крайградските райони приоритетните нужди от електрическа енергия на домакинствата обикновено са за осветление, зареждане на мобилни телефони, радио или телевизия, циркулация на въздуха и — когато и където е възможно — хладилник, климатик или други уреди. На равнище села/общности снабдяването с електрическа енергия на медицинските центрове обикновено е главен приоритет, а на следващо място са административните сгради, училищата и — при необходимост — водните помпи. Основните икономически дейности, станали възможни с предоставянето на електрическа енергия, включват мелене на зърно, лющене на ориз, рязане на дървен материал, охлаждане на храни и напитки, шивашки услуги или комуникационни центрове.

В голямата част от случаите като енергия за готвене продължава да се използва дървен материал или дървени въглища. Специално разработените печки, които позволяват икономия на гориво и стабилно управление на горите, са първата стъпка към по-ефективно използване и производство на енергията. Съвременните енергийни решения във връзка с готвенето включват наличието на достъпни и безопасни газови бутилки или производството на биогаз, което се извършва в близост до мястото на използване. (Източници: различни проектни документи и доклада „Перспективи за енергията на бедните хора, 2013 г.“. <http://practicalaction.org/ppeo2013-pr>)

Снимка 2



Източник: Европейска сметна палата.

Информационна табела за проект „Up-scaling access to integrate modern energy services for poverty reduction“ (Подобряване на достъпа до интегрирани модерни енергийни услуги с цел намаляване на бедността) (Матади, окръг Сиха, Танзания)

Една четвърт от проверените проекти са били финансирани, въпреки че в процеса на оценка са били установени значителни слабости в разработката

15

По отношение на разработката на проектите са били използвани подходящи критерии за оценка, чрез които са били оценявани:

- i) оперативната жизнеспособност (във връзка с капацитета на партньорите и методологията за изпълнение на проекта),
- ii) устойчивостта (социално-икономическа, финансова, техническа и екологична),
- iii) разходната ефективност (съотношение между разходите и очакваните резултати), и
- iv) възпроизводимостта (убедителни резултати, служещи като модел за бъдещо възпроизвеждане).

16

За единадесет от проверените проекти е имало съответствие между оценката и аналитичните коментари на двамата оценители. Това обаче не е така за другите пет проекта, за които процесът на подбор е бил засегнат от несъответствия, които не са били установени от комисията за оценка:

- a) в един от случаите²⁴ добрата оценка, дадена от външния оценител, не е била логична предвид сериозните недостатъци в разработката и високите рискове от неуспех на проекта, които той е констатирал²⁵. Тъй като оценките, дадени от двамата оценители, са били над определения праг, проектът е бил избран.

- b) за другите четири проекта²⁶ на предложенията се е наложило да бъде направена трета оценка, тъй като външните оценители са посочили изключително сериозни слабости в разработката, излагащи проектите на висок риск (например липса на експертен опит на кандидата, свръхамбициозни цели, нереалистично планиране на изпълнението, изложена на риск устойчивост на първичните ресурси, неблагоприятна разходна ефективност, свръхоптимистичен и/или неясен бизнес план). Третата оценка, в която се препоръчва отпускане на безвъзмездна финансова помощ, обаче не е отчела подобаващо установените рискове и отсъствието на подходящи мерки за тяхното смекчаване.

17

В четири от тези пет случая²⁷ сериозните слабости в разработката са били основната причина за неуспеха на проектите (вж. точка 36).

18

Процесът на подбор е включвал оценка доколко е подходяща логическата рамка на всеки проект²⁸. Целите на проектите са били SMART²⁹, но поради липсата на подходящи проучвания на осъществимостта, показателите за изпълнение, определени за наблюдение на тяхното постигане, не винаги са били основани на точни базови равнища и добре обмислени цели.

- 24 Проект 5 (Подобряване на достъпа).
- 25 Например свръхамбициозен проект, силно оптимистични допускания и бизнес планове; изпълняваният пилотен проект не е доказал, че е подходящ.
- 26 Проекти 2 (Best Ray), 6 (Bioenergelec), 13 (Nice Roll-out) и 16 (Wood and charcoal).
- 27 Проекти 5 (Up-scaling), 6 (Bioenergelec), 13 (Nice Roll-out) и 16 (Wood and charcoal). Вж. **приложение VI**, колона „Разработка“, проекти с оценка „В“ или „Г“.
- 28 Тя определя връзката между социално-икономическите потребности, на които трябва да отговори проекта, и неговите цели, ресурси, дейности и резултати.
- 29 Специфични, измерими, достижими, целесъобразни и обвързани със срокове.

Констатации и оценки

19

От 13-те завършени или почти завършени проекта пет са се нуждаели от значително коригиране на показателите за изпълнението с цел адаптиране към реалностите на място³⁰, оптимизиране на техническите възможности³¹ или преодоляване на непредвидено събитие³² (вж. **приложение IV**). Това се отнася най-вече до проектите по ЕФ I. Комисията е разрешила този проблем за проектите по ЕФ II. В първата покана за представяне на предложения по ЕФ II е била отправена препоръка за извършване на проучвания за осъществимост преди представянето на заявление и това е станало задължително условие при втората покана.

Комисията не е упражнявала подходящ мониторинг върху всички проекти

20

Сметната палата направи проверка дали Комисията е получавала адекватна информация от докладите по проектите, за да следи напредъка, както и дали е предиемала подходящи и своевременни мерки при необходимост.

Качеството на докладите на партньорите по изпълнението е било непостоянно

21

Разпоредбите на договорите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, сключени с партньорите по изпълнението, предвиждат плащанията на вноски от безвъзмездната финансова помощ да се извършват след като делегацията на ЕС е одобрила междинните и окончателните описателни и финансови доклади. Тези доклади следва да бъдат по образец, определен в договора за отпускане на безвъзмездна финансова помощ: в тях

следва да бъдат изброени извършените дейности, да бъдат обяснени причините, поради които определени планирани дейности не са могли да бъдат изпълнени, да бъдат разгледани проблемите, на които проектите са се натъкнали и как те са били разрешени, и да бъдат оценени постигнатите резултати.

22

За пет от 16-те проверени проекта докладването е било своевременно и с очакваното качество. Всички тези пет проекта са се изпълнявали от опитни в разработването партньори³³. Що се отнася до другите проекти:

- а) в описателните доклади редовно е липсвала информация за междинния напредък към постигането на целите;
- б) когато напредъкът не е бил задоволителен, докладите често са съдържали ограничена информация за планираните или предприетите мерки;
- в) в случай на съществени забавяния в изпълнението, заявките за плащане и свързаните с тях доклади са ставали по-нередовни, предоставяйки на делегациите на ЕС дори още по-малко информация.

- 30 За проект 5 (Up-scaling) е било установено, че наличните ресурси са несъвместими с географското разпределение и броя на обектите, които е трябвало да бъдат оборудвани. За проект 15 (Boreale) е било установено, че разходите и техническата сложност по отношение на вятърните електроцентрали са несъвместими с местния капацитет и едно от селата (от общо осем) няма достатъчно население, за да бъде проектът устойчив.
- 31 За проект 8 (Sahambano) топографското проучване е показало, че наличната водноелектрическа енергия е 700 кВт вместо планираните 460 кВт. За проект 7 (rHYviere) – и в трите обекта – инсталираната система за водноелектрическа енергия е достигнала 890 кВт вместо планираните 600 кВт.
- 32 За проект 6 (Bioenergelec) горските ресурси, предназначени за един от обектите (от планираните пет), са били унищожени от циклон преди изграждането на електроцентралата.
- 33 Проекти 2 (Best – Ray), 4 (Biogas), 7 (rHYviere), 9 (Resouth) и 15 (Boreale).

23

ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е наела консултантска фирма да съдейства на делегацията на ЕС при оценяването на докладите на партньорите по изпълнението, да документира данните относно напредъка в изпълнението, да създаде структуриран инструмент за мониторинг по ЕФ и да изготвя доклади за общите резултати по ЕФ. При установяване на слабости в своевременността, качеството или пълнотата на докладите консултантската фирма е информирала партньора по изпълнението и делегацията на ЕС и — по целесъобразност — е отправяла препоръки за улесняване на изпълнението. Прегледът на докладите на партньорите от страна на консултантската фирма обикновено е приключвал в срок от един до пет месеца след периода, обхванат от доклада. Поради забавеното удължаване на срока на нейния договор обаче, в дейностите ѝ има пауза от няколко месеца, което в някои случаи е забавило значително този преглед (вж. **приложение V**).

24

Стандартизиращият преглед само от една организация е допринесъл за известно хармонизиране и подобряване на докладването на партньорите по изпълнението. Консултантската фирма обаче не е имала никакви правомощия да осигури прилагането на отправените препоръки, а в договора ѝ не са се предвиждали ресурси за проверки на място на информацията, предоставена от партньорите по изпълнението. Тази проверка е можела да бъде изпълнена само при наличие на други източници на информация³⁴.

25

Бюджетът на проверените проекти е предвиждал партньорите по изпълнението да организират и възлагат на външни консултанти задължителни междинни и окончателни оценки. Извършени са били едва половината от междинните оценки. От 11-те проверени проекта по ЕФ I, пет не са били предмет на междинна оценка, въпреки че са започнали през 2008 г. и към момента на одита остава около година до завършването им³⁵. Един проект по ЕФ II³⁶ продължава от почти три години и по план трябва да приключи след по-малко от година, но също не е подлаган на междинна оценка (вж. **приложение V**).

За някои проекти, които са били изправени пред сериозни затруднения с изпълнението, Комисията не е предприемала подходящи и своевременни мерки

26

Слабостите в докладването по проектите са били подчертани в доклада от февруари 2012 г. за междинната оценка на първата покана за представяне на предложения, организирана от ГД „Международно сътрудничество и развитие“³⁷. Комисията не е предприела действия вследствие на тази констатация, с които да определи планираните коригиращи действия, техния график и разпределението на отговорностите³⁸.

- 34 Доклади за посещенията на място на ръководителя на програмата от делегацията на ЕС, докладите за ориентирания към резултатите мониторинг и външните оценки.
- 35 Междинната оценка на проект 6 (Bioenergelec) е била извършена през март 2013 г., т.е. пет години след началото на проекта, при първоначален тригодишен срок на изпълнение.
- 36 Проект 16 (Wood and charcoal).
- 37 Междинна оценка на първата покана за представяне на предложения за Енергийния фонд в контекста на 9-ия ЕФР.
- 38 Този проблем не се отнася само за тази оценка. Както се посочва в Специален доклад № 18/2014 г. „Системите на EuropeAid за оценка и за ориентиран към резултатите мониторинг“, по отношение на проследяването на предприетите действия по констатациите от оценките се наблюдават слабости (точки 56—60).

27

Съгласно договорите, ако партньорите по изпълнението не изпълняват своите задължения по докладването, ГД „Международно сътрудничество и развитие“ има правомощията да поиска допълнителна информация по всяко време, която трябва да бъде предоставена в срок от един месец, както и да прекрати договора и да получи обратно сумите, които вече са платени, но не са подкрепени с доказателства. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ не се е възползвала по подходящ начин от тези свои правомощия.

28

В трите проверени делегации на ЕС има много малко данни за редовни посещения на място на проектите от страна на ръководителите на програмите, дори когато делегациите на ЕС са били информирани за наличието на сериозни затруднения, като например при двата неуспешни проекта по ЕФ I³⁹. Като причини бяха посочени ограничения в ресурсите и факта, че проектите по ЕФ са с по-нисък приоритет от програмите по стратегиите за сътрудничество по ЕФР с страните партньори⁴⁰.

29

За проектите, които се посещават рядко от служители на делегациите или които срещат затруднения, ръководителите на програмите в делегациите на ЕС може да поискат от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ да планира посещение за извършване на ориентиран към резултатите мониторинг (ОРМ). 10 от 16-те проверени проекта са били предмет на поне един ОРМ⁴¹ (вж. **приложение V**). Тази възможност обаче не е била използвана в задоволителна степен при проекти, които са изпитвали сериозни и добре известни затруднения в изпълнението:

- а) проект 5 (Up-scaling — Разширяване на достъпа), започнал през януари 2008 г., е бил обект само на един ОРМ през юни 2013 г. В доклада е било подчертано хаотичното

положение на нещата, но е било твърде късно да се предприемат коригиращи действия;

- б) проект 6 (Bioenergelec), започнал през април 2008 г., изобщо не е бил предмет на ОРМ, въпреки продължителните забавяния в изпълнението⁴² и постигнатите слаби резултати.

30

Ако Комисията счита, че договорът вече не може да бъде изпълнен ефективно или по подходящ начин, тя може да се опита да постигне споразумение за някакво решение с партньора по изпълнението, както и да прекрати договора, ако такова решение не може да бъде намерено. Комисията не е използвала този начин на действие когато — приблизително в средата на 2010 г. — е станало ясно, че и двата проекта, споменати в точка 29, вече не могат да бъдат изпълнени съгласно планираното:

- а) за проект 5 (Up-scaling — Разширяване на достъпа) една от възможностите е можело да бъде да се стесни значително географският обхват и броят на селата, които да бъдат оборудвани, както и да се преразгледа възможността за продължаване на схемата за отглеждане на ятрофа⁴³;
- б) за проект 6 (Bioenergelec) на плана на проекта е можело да бъде направена повторна оценка предвид слабите резултати на предишен сходен проект, изпълнен пак в Мадагаскар от същия партньор⁴⁴.

39 За проекти 5 (Up-scaling) и 6 (Bioenergelec) сроковете на изпълнение са били удължени съответно на 78 и 81 месеца (вж. **приложение V**). За проект 6 (Bioenergelec) не са документирани никакви посещения на място, които Палатата да провери.

40 Липсата на достатъчно посещения на място на проектите не се отнася само за проектите по ЕФ. Както се посочва в годишния доклад за дейността за 2014 г., ГД „Международно сътрудничество и развитие“ не е постигнала своята цел за посещения на поне 80 % от текущите проекти и договори (стр. 112, и приложение 10, стр. 297—299). За 2014 г. общият резултат е 69 %, под равнището от 72 % през 2013 г. Ограниченият персонал е една от посочените причини.

41 Три проекта са били предмет на два ОРМ.

42 Първоначално планираният за 36 месеца срок на изпълнение е бил удължен на 81 месеца.

43 Ятрофа е растение, чиито съдържащи масло семена се преработват в биодизел.

44 Този проект, започнал две години по-рано, не е постигнал задоволителни резултати най-вече поради ненадеждните машини, идентични с тези, използвани в проект 6 Bioenergelec.

31

Проект 6 по ЕФ II (Wood and charcoal — Дървен материал и дървени въглища) се изпълнява в няколко държави от частно дърводобивно предприятие. Той е започнал през март 2012 г., а по-малко от година преди планираната му дата на завършване (юли 2015 г.) по отношение на иновативния компонент за дървените въглища⁴⁵ не е постигнат никакъв напредък и няма вероятност за реализацията му. Делегациите на ЕС в съответните държави не са положили никакви усилия да установят причините за неуспеха на проекта, нито са предприели никакви действия в отговор на това. Тъй като иновативният компонент за дървените въглища е бил основанието за допустимостта на проекта по ЕФ, неуспешното изпълнение на този елемент означава, че Комисията може да е в състояние да си възстанови част от финансирането.

Повечето от проверените проекти са били успешни и с добри перспективи за устойчивост

32

Сметната палата провери дали предвидените резултати от проектите са били постигнати съгласно планираното и дали тези резултати са с устойчив характер.

Една четвърт от проверените проекти не са изпълнили по-голямата част от очакваните резултати

33

Сроковете за изпълнение, посочени в предложенията за проектите и впоследствие определени в договорите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, като цяло са подценили времето, необходимо за изпълнение на проектите⁴⁶. Девет от 11-те проверени проекта по ЕФ I е трябвало да бъдат удължени, а за два от тях е било необходимо двойно повече време от първоначално планираното (вж. **приложение IV**).

45 Използване на промишлени пещи вместо занаятчийско производство с ниски резултати.

46 Например проучвания на осъществимостта, искане за разрешение за строителство и процедури за обществени поръчки (вж. също така точка 0).

Примери за успешни проекти

Проект 4 (Biogas) – Целта на този проект, изпълнен в Кения, е била извличането на метанов газ от ферментатори за течен оборски тор в малки стопанства с от три до десет млечни крави. Биогазът се използва като гориво за готвене за домакинствата на собствениците на стопанствата. Той допринася за икономия на дървен материал или дървени въглища, силно намалява замърсяването вътре в помещенията и подобрява качествата на течния оборски тор за наторяване. За осигуряване на възпроизвеждането на проекта са били ангажирани микроинституции и публични изпълнители на проекти. В рамките на проекта успешно са били инсталирани 765 ферментатора в пет провинции на Кения (при цел от 460).

Проект 14 (Малки соларни инсталации) – Целта на този проект е била да позволи на приблизително 18 000 души (или 4 000 семейства) да получат достъп до малки инсталации за устойчива слънчева енергия в два селски района в Мозамбик. Изгарянето на дървен материал или керосин за осветление се замества от фенери, зареждани със слънчева енергия. Тези фенери се предоставят срещу скромна дневна такса от дребни предприятия (станции за зареждане), управлявани от местни предприемачи, които са получили специално обучение от проекта. В 25 села са изградени 41 станции за зареждане и на 14 760 души (или 82 % от целта) се осигурява икономично осветление от чиста енергия. Половината от тези предприемачи са жени. Станциите за зареждане със слънчева енергия се използват и за зареждане на клетъчни телефони и други дребни уреди, като например радиа или машинки за подстригване на коса.

34

От 16-те проверени проекта 12 са успешни: пет са надвишили или има вероятност да надвишат първоначалните си цели, два са постигнали или има вероятност да постигнат своите цели и пет няма вероятност да постигнат своите цели, но резултатите все пак са приемливи⁴⁷ (вж. **приложение IV** и **приложение VI**, колона „Резултати“, проекти с оценки „А“ или „Б“). В **каре 4** са дадени два примера за успешни проекти.

35

Проектите за електрификация на селските райони, които включват доставка на енергийни услуги на домакинствата и местните публични сгради (чрез свързване към минимрежа в селата или използване на автономни соларни инсталации за разпръснатите къщи), са оказали много положителен ефект за подобряването на ежедневието на общностите в селските райони, макар и очакваните нови икономически дейности да не възникват толкова бързо. Например допълнителните съоръжения и удобства са насърчили квалифицирани служители от ключово значение, като например учители, лекари, съдии, да се съгласят да работят в отдалечени места. Това има каскаден ефект, като например повишаване на броя на обществените услуги и създаване на допълнителна заетост, което е от съществено значение за намаляването на бедността⁴⁸.

- 47 Резултатите надвишават 75 % от стойностите на целите или след завършването на изпълнението на проекта е бил забелязан окуражителен напредък (например броят на свързаните домакинства бележи прогресивно увеличение).
- 48 Например проекти 2 (Best Ray), 3 (Majaua), 7 (rHYviere), 10 (Rural electrification) и 12 (Green energy).

Снимки 3 и 4



Разширяване на мрежата, по-специално до клиниката в Камиламбо, по проекта „Rural electrification infrastructure and small-scale projects“ (Инфраструктури за електрифициране на селски райони и малки проекти) (окръг, Мумбуа, Замбия)



Свързване на трансформатор за ниско напрежение в разпределителната мрежа в село Сахасинака, по проекта rHYviere (провинция Фианаранцоа, Мадагаскар)

Източник: Европейска сметна палата

36

Четири проекта обаче не са постигнали по-голямата част от своите очаквани цели, най-вече поради слабости в разработката и незадоволителен мониторинг от страна на Комисията по време на тяхното изпълнение (вж. **приложение VI**, колона „Резултати“, проекти с оценка „Г“):

- а) След пет години изпълнение проект 5 (Up-scaling — Разширяване на достъпа) е успял да осигури достъп до съвременни енергийни услуги на едва 11 от планираните 120 села⁴⁹. Част от закупеното оборудване е останало неизползвано и вече е морално остаряло.
- б) Проект 6 (Bioenergelec) е трябвало да използва биомаса за производство на електрическа енергия чрез изгаряне най-вече на дървен материал в котел, свързан към парна машина, задвижваща генератор. Много от съществените рискове, установени на етапа на подбор на проектите, са се реализирали⁵⁰. Унищожаването на гората от циклон в един от петте избрани обекта обаче е било сериозен риск с вероятност да се реализира, който не е бил установен. Шест години след началото на проекта е била завършена само една инсталация, която не винаги е работела⁵¹. Планирането на инсталацията от пет обекта преди да има убедителна обратна информация от пилотен проект е било твърде прибързано⁵².
- в) Целта на проект 13 (Nice Roll-out) е била да разшири покритието на вече функциониращ, захранван със слънчева енергия интернет център в Гамбия, така че да обхваща над 50 селища в Замбия и Танзания. Проектът е трябвало да бъде прекратен поради ликвидацията на партньора по изпълнението през 2013 г. Бизнес моделът с участие на частния сектор е бил сметнат за важен риск на етапа на оценка на предложението.

- г) Проект 16 (Wood and charcoal — Дървен материал и дървени въглища) е имал за цел устойчив добив и производство на дървен материал и дървени въглища в селските райони. Партньорът по изпълнението е показал по-голям интерес към доходната дърводобивна промишленост, отколкото към иновативния компонент за дървените въглища, който е бил причината за допустимостта на проекта за финансиране от ЕФ.

Почти всички проверени успешни проекти са били с добри перспективи за устойчивост

37

За един от 12-те проверени успешни проекта устойчивостта е поразила опасения поради неговата техническа сложност, съчетана с недостиг на местен капацитет. В краткосрочен и средносрочен план е съществувал риск от технически проблеми⁵³. За другите 11 проекта устойчивостта е била възможна, ако се изпълнят предвидените необходими мерки според плана и ако ситуацията не се влоши твърде много⁵⁴ (вж. **приложение VI**, колона „Устойчивост“, проекти с оценка „Б“).

- 49 Например продължителни процедури на обществени поръчки, логистични ограничения, мобилизиране на търсенето поради конкуренцията с други технологии и неефективно отглеждане на ятрофа. Проектът е бил допълнително засегнат от съдебен спор между партньора и един от доставчиците, който не е изпълнил своите ангажименти, а в същото време е блокирал средства.
- 50 Тежест за проекта е представлявал и спора между доставчика на оборудването и националната агенция за електрификация на селските райони (която също е партньор по проекта).
- 51 Оборудването с произход от Бразилия е по-скоро прототип, който продължава да е силно зависим от производителя.
- 52 В предложението са били планирани шест инсталации, а в договора за отпускане на безвъзмездна финансова помощ са останали само пет.
- 53 Проект 9 (Resouth) е получил оценка „В“ поради сложността на неговия компонент за вятърна турбина и изключителната му отдалеченост.
- 54 Външни фактори, които могат да засегнат проектите пряко или непряко, като например социално-икономически условия, положението със сигурността, сериозна промяна в политиката за сектора или влошаване на околната среда.

Констатации и оценки

38

За проектите, включващи децентрализирана електрическа централа и мрежово разпределение⁵⁵, устойчивостта изисква подходящо управление на дейностите (производство и продажба на електрическата енергия) и редовна техническа поддръжка⁵⁶. Във всички проекти е било осигурено обучение за повишаване на управленския и техническия капацитет на бъдещите оператори. Предвид местния капацитет обаче продължава да е налице необходимост от периодично обучение след завършването на проекта, за да се гарантира оптимално управление на електроцентралите⁵⁷.

- 55 Проекти 1 (Mwenga), 3 (Majaua), 7 (Hyviere), 8 (Sahambano), 9 (Resouth), 10 (Rural electrification) и 15 (Boreale).
- 56 В някои от случаите е необходимо да се обърне специално внимание, например във връзка с някои недостатъци в качеството на изградената инфраструктура и монтираното оборудване.
- 57 Утвърдени партньори по изпълнението понякога са предоставяли подкрепа за собствена сметка след изтичането на договора им, например в проект 9 (Resouth).

СНИМКИ 5 и 6



Източник: Европейска сметна палата.

Фотоволтаична слънчева инсталация на училищен покрив и инструкциите за ползването ѝ, проект „Increase access to Electricity services“ (Подобряване на достъпа до електроснабдяване) (окръг Каломо, Замбия)

39

Някои проекти са повишили също така информираността по въпросите на околната среда (вж. примера за това в **каре 5**) и са предоставяли обучение за откриването на микропредприятия, станали възможни с осигуряването на електрическа енергия.

40

Възможно е електроцентралите, доставящи електрическа енергия на един единствен потребител (т.е. свързване към основната разпределителна мрежа, обикновено управлявана от полупублична структура), да се сблъскат с неизпълнение на плащанията, което може да изложи на риск устойчивостта на проекта⁵⁸. Този риск е добре известен и реформите в националната енергийна политика имат за цел постепенно да наложат по-добри практики и да направят националните мрежови оператори по-стабилни и по-способни да покриват плащанията си към доставчиците⁵⁹.

58 Проекти 7 (rHyviere, 1 от общо 3 обекта) и 8 (Sahambano).

59 Например в Танзания и Мадагаскар Световната банка подпомага мащабни програми за реформа на енергийния сектор.

Каре 5

Запазването на основния източник на енергия е от ключово значение за устойчивостта

Проект 7 (rHyviere) – Целта на проекта е била да бъдат изградени малки водноелектрически централи в хълмист район на Мадагаскар. Устойчивостта на водните потоци на висока надморска височина изисква стабилно управление на природната флора и на селското стопанство в района на захранващия воден басейн, така че дъждовната вода постоянно да се просмуква в подпочвения слой. В проекта са били включени важни компоненти за обучение и повишаване на информираността, както и полезна екологична схема с участието на властите за съхраняване на първичния енергиен източник (водните потоци). Тази схема включва субсидии за селяните, живеещи в района на захранващия воден басейн, за съхраняване на флората чрез приспособяване на селскостопанските им методи, най-вече с цел предотвратяване на допълнителното обезлесяване чрез изсичане и горене и чрез сеч за производство на дървени въглища. Дългосрочните финансови ресурси, необходими за субсидиите за местните селяни, са били осигурени чрез специален налог (2,5 %) върху електрическата енергия, произведена от водните централи и продавана на града в долината.

41

Заклучението на Сметната палата е, че като цяло Комисията е постигнала успех, но е можела да се справи и по-добре при използването на ЕФ за повишаване на достъпа до възобновяема енергия на бедните в Източна Африка.

42

Комисията е отпуснала помощ от ЕФ за възобновяема енергия за добре приоритизирани проекти. В поканите за представяне на предложения са били приложени подходящи критерии за подбор с оглед на осигуряването на съгласуваност с приоритетите, определени в ЕФ. На една четвърт от проверените проекти обаче е била отпусната безвъзмездна финансова помощ въпреки сериозните слабости в разработката, установени по време на процеса на подбор. Несъответствието между оценките, дадени на тези проекти, и аналитичните коментари на оценителите свидетелства за недостатъчна строгост в процеса на подбор (вж. точки 12—19).

Препоръка 1 По-строг подбор на проектите

При използване на поканите за представяне на предложения в рамките на процеса за подбор Комисията следва да подобри оценката:

- i) на рисковете, свързани с разработването на действията и предвидените мерки за тяхното смекчаване;
- ii) на капацитета на партньорите, що се отнася до плановете за изпълнение на проектите.

43

Комисията не е упражнявала подходящ мониторинг върху всички проекти. Докладването от страна на партньорите по изпълнението е било с непостоянно качество, а подкрепата, осигурена от консултанта, нает от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за подобряване на докладването, е имала положителен, но ограничен ефект. За някои проекти, които са били изправени пред сериозни затруднения с изпълнението, Комисията не е предприемала подходящи и своевременни мерки:

- a) не е правила опити да наложи спазването на задълженията за докладване, определени в договорите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ;
- б) не е използвала достатъчно посещения на място на проектите от ръководителите на програмите от делегациите на ЕС, както и прегледи чрез ОРМ, за да допълни информацията, предоставена от партньорите по изпълнението, по-специално когато е било известно, че проектите са срещали сериозни затруднения;
- в) въпреки че е била наясно, че за някои от проверените проекти вероятността да бъдат изпълнени в съответствие с планираното е малка, Комисията не се е опитала да постигне споразумение за някакво решение с партньорите по изпълнението или да прекрати проектите (вж. точки 20—31).

Заклучения и препоръки

Препоръка 2 Засилване на мониторинга върху проектите

Комисията следва:

- i) да следи отблизо спазването на разпоредбите на договорите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ що се отнася до своевременността и качеството на финансовите и описателните доклади и оценките;
- ii) когато тези разпоредби не се спазват, да преустанови всякакво допълнително изплащане на безвъзмездна финансова помощ и да поиска от партньорите по изпълнението да предоставят необходимата информация;
- iii) да увеличи посещенията на място от ръководителите на програмите и ОРМ за чувствителните проекти, като използва подход, основан на риска;
- iv) когато вероятността проектите да бъдат изпълнени според плана е малка, да се опита да постигне споразумение за някакво решение с партньора по изпълнението;
- v) когато не може да бъде намерено решение, да приеме рационална стратегия за изход с цел прекратяване на договора.

44

Повечето от проверените проекти са били успешни и има вероятност да бъдат устойчиви, ако предвидените необходими мерки бъдат приложени и ситуацията не се влоши твърде много. Въпреки че в селските райони нови икономически дейности не стартират толкова бързо след осигуряването на електрическа енергия, качеството на живот на хората се е подобрило значително, най-вече чрез достъпа до разширени обществени услуги. Една четвърт от проверените проекти не са постигнали по-голямата част от очакваните резултати, най-вече поради слабости в разработката, които не са били преодолени, и поради незадоволителен мониторинг от страна на Комисията (вж. точки 32—40).

Препоръка 3 Повишаване на перспективите за устойчивост на проектите

При завършването на комплексни проекти, по-специално такива, които включват инвестиции в инфраструктура, Комисията следва:

- i) да изисква от партньорите по изпълнението да включат в своя окончателен доклад оценка на потенциалната необходимост от продължаване на техническата помощ за операторите,
- ii) да разгледа възможността за осигуряване на финансиране за тази цел, например чрез изменение на договора за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 6 октомври 2015 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Проверени проекти

Номер и кратко наименование на проекта	№ по CRIS	№ по ЕФ (№ по CFP)	№ на предложението	Точки съгласно оценката на предложението ³ (в %)	Наименование на дейността	Държава
1 Mwenga	2007/195-963	ЕФ I	78	ВЕ: 81,5 ДЕС: 86	Mwenga 3 MW hydro Power Plant	Танзания
2 Best Ray	2007/195-964	ЕФ I	132	ВЕ: 57 ДЕС: 77 3-и 0: 72	BEST RAY (Bringing Energy Services to Tanzanian Rural Areas)	Танзания
3 Majaua	2007/195-977	ЕФ I	46	ВЕ: 74 ДЕС: 75,5	Electrificação da comunidade de Majaua	Мозамбик
4 Biogas	2007/195-982	ЕФ I	244	ВЕ: 71,5 ДЕС: 74	Up-scaling the smaller biogas plants for agricultural producers and processors	Кения
5 Разширяване на достъпа	2007/195-985	ЕФ I	214	ВЕ: 71 ДЕС: 83,5	Up-scaling access to integrated modern energy services for poverty reduction	Танзания
6 Bioenergelec	2007/196-004	ЕФ I	217	ВЕ: 65 ДЕС: 74 3-и 0: 76,5	Bioenergelec (bioénergie électricité)	Мадагаскар
7 rHYviere	2007/196-005	ЕФ I	144	ВЕ: 74 ДЕС: 81	Programme rHYviere – Réseaux hydroélectriques villageois et respect de l'environnement	Мадагаскар
8 Sahambano	2007/196-009	ЕФ I	54	ВЕ: 69,5 ДЕС: 68,5	Aménagement hydroélectrique du Site de Befanaova sur la rivière Sahambano	Мадагаскар
9 Resouth	2007/196-014	ЕФ I	128	ВЕ: 72 ДЕС: 78,5	Electrification rurale décentralisée par énergies renouvelables dans le Sud de Madagascar (RESOUTH)	Мадагаскар
10 Електрификация на селските райони	2008/020-660	ЕФ I	284	ВЕ: 68 ДЕС: 78	Rural Electrification Infrastructure and Small-Scale Projects	Замбия
11 Увеличаване на достъпа	2008/195-971	ЕФ I	200	ВЕ: 80 ДЕС: 75	Increased Access to Electricity Services	Замбия

Бюджет (в млн. евро)	Участие на ЕС (в млн. евро)	Процент на участието на ЕС/ Бюджет	Кратко описание	Посетен (или само проверен в държа- вата)	Посетени обекти
7,81	3,60	46,1 %	Изграждане на мини-водноелектрическа централа с цел осигуряване на надеждна електрическа енергия за предприятие за производство на чай и за 14 села	Да	Проект в Mufindi (регион Iringa); Срещи с местни органи в Mafinga
1,50	1,13	75,3 %	Монтиране на соларни фотоволтаични системи на 8 050 домакинства (и обществени съоръжения) от 9 села. На някои места се използва микро водноелектрическа централа с мини-мрежа и биогаз	Да	Кооперативно дружество на CERC и Mrambano в Oldonyosambu; Учебен център в Mkuru; Проект в средно училище Ngarenyanuki в Olkung'wado; Технически колеж „Arusha“ в Arusha.
2,49	1,87	75,1 %	Възстановяване на мини-водноелектрическа централа (понастоящем разрушена) и изграждане на местна мрежа за електрическа енергия, към която да бъдат присъединени 5 000 домакинства	Не	Не е приложимо
1,97	1,22	61,9 %	Използване на технология за производство на биогаз за готвене в селските райони за 330 селскостопански производители в 5 провинции	Не	Не е приложимо
3,05	2,29	75,0 %	Изграждане на многофункционални центрове за енергийни услуги, снабдявани с енергия от дизелови двигатели, използващи биогорива (масло от ятрофа) в 120 села в 6 региона	Да	Matadi MFP проектен обект – Mji Mwema, окръг Siha – регион Kilimandjaro; Склад за съхранение в Moshi
3,16	1,96	61,9 %	Производство на електрическа енергия от биомаса за 6 села (в 4 региона) и подобро коксуване	(Да)	Не е посетен нито един обект ¹ , но са проведени срещи със заинтересованите страни и партньора по изпълнението
2,30	1,73	75,1 %	Изграждане на 3 хидрокинетични електроцентрали в реката + мини-мрежа, към която да бъдат присъединени 8 села в източните селски райони	Да	2 от общо 3 обекта: Sahasinaka и Tolongoina
3,31	2,48	74,9 %	Изграждане на хидрокинетична електроцентрала в реката + разширяване на мрежата с 20 km с цел към нея да бъдат присъединени 1 град и 2 села	Да	1 обект: Ihosy
1,16	0,87	75,0 %	Електрификация на 2 села в южния регион, при използване на 2 вятърни турбини и соларни фотоволтаични системи	(Да)	Не е посетен нито един обект ² , но са проведени събеседвания със заинтересованите страни
36,51	10,00	27,4 %	Разширяване на мрежата и изграждане на мини-водноелектрическа централа и 2 000 домашни соларни системи за осигуряване на електрическа енергия за 27 000 домакинства, 700 училища и здравни центрове	Да	1 от общо 2 обекта: Mumbwa
33,00	10,00	30,3 %	Разширяване на мрежата с цел улесняване на достъпа до възобновяеми източници на енергия в селските и крайградските райони на Замбия (65 000 бенефициента)	Да	3 от общо 24 обекта: Kabwe, подстанция Капуата и Kalomo

Номер и кратко наименование на проекта	№ по CRIS	№ по ЕФ (№ по CfP)	№ на предложението	Точки съгласно оценката на предложението ³ (в %)	Наименование на дейността	Държава
12 Зелена енергия	2011/231-578	ЕФ II – (Покана 1)	60	ВЕ: 71 ДЕС: 85	Community Based Green Energy Project	Кения
13 Nice Roll-out	2011/231-937	ЕФ II – (Покана 1)	183	ВЕ: 47 ДЕС: 87 3-и 0: 82	NICE Roll-Out	Замбия, Танзания, Гамбия
14 Малки соларни инсталации	2011/232-092	ЕФ II – (Покана 1)	620	ВЕ: 83 ДЕС: 81	Enabling 18.000 people to access sustainable small scale solar power in Quissanga district, Cabo Delgado	Мозамбик
15 Boreale	2011/280-322	ЕФ II – (Покана 1)	534	ВЕ: 84 ДЕС: 79	Best Options for Rural Energy and Access to Light and Electricity (BOREALE)	Мадагаскар
16 Дървен материал и дървени въглища	2012/232-680	ЕФ II – (Покана 1)	542	ВЕ: 59 ДЕС: 87 3-и 0: 75	Sustainable Wood and Charcoal Production in Rural Mozambique, Malawi and Tanzania	Мозамбик, Танзания, (Малави)

Бюджет (в млн. евро)	Участие на ЕС (в млн. евро)	Процент на участието на ЕС/ Бюджет	Кратко описание	Посетен (или само проверен в държа- вата)	Посетени обекти
2,32	1,74	75,0 %	Монтиране на соларни фотоволтаични системи на 56 училища и 32 здравни центъра в селските райони на Кения	Не	Не е приложимо
8,44	2,50	29,6 %	Стопанско развитие чрез инструменти за ИКТ, снабдявани с енергия от соларни фотоволтаични системи (франчайзингови центрове на NICE в 50 селски и крайградски района в Гамбия, Танзания и Замбия)	Не	Не е приложимо
0,79	0,59	75,0 %	Осигуряване на достъп на 4 000 домакинства до устойчиви малки соларни инсталации в 2 окръга	Не	Не е приложимо
2,30	1,72	74,8 %	Монтиране на соларни фотоволтаични системи на 10 училища и 8 здравни центъра, както и на 900 домакинства, в 8 села в южния регион	(Да)	Не е посетен нито един обект ² , но са проведени събеседвания със заинтересованите страни
5,33	2,40	45,0 %	Устойчива ефективност на биомасата и енергията чрез обучение на 2 000 домакинства за засаждане на дървета и изграждане на инсталация за производство на дървени въглища	Да (Танзания)	Плантации и офиси на Green Resources в Sao Hill (регион Iringa на Танзания)

- 1 Изпълнението на проекта в обекта, избран за посещението, беше на твърде ранен етап (налице беше само сградата, но все още не беше монтирано никакво оборудване за възобновяема енергия). Единственият завършен обект беше твърде отдалечен, за да го включим в плана на нашата мисия.
- 2 Не беше посетен поради съображения за сигурност.
- 3 Предложението е било оценено от външен експерт (ВЕ), Делегацията на ЕС (ДЕС), а в някои случаи от трети оценител (З-и О).

Методология за оценяване

За целите на одита оценките на разработката, резултатите и потенциалната устойчивост бяха определени въз основа на Методологията за ориентирания към резултатите мониторинг (OPM) на Комисията. Използваните критерии са изброени по-долу:

Разработка

- А Концепцията на проекта (включително избраната технология) е реалистична и уместна при конкретните обстоятелства. Рисковете и местните ограничения са добре установени и мерките за тяхното смекчаване, които следва да бъдат приложени, са описани изчерпателно. Предложена е ясна и добре структурирана логическа рамка, цели „SMART“ (оценката няма да бъде повлияна, ако изходните и целевите цифри все пак трябва да бъдат преработени след извършването на проучване на осъществимостта), подходящи показатели за изпълнение.
- Б Адекватна логика на интервенцията. Забелязани са пропуски/рискове по отношение на концепцията или избраната технология, изброените рискове и ограничения не са изчерпателни и/или мерките за тяхното смекчаване не са напълно убедителни. Целите и/или показателите трябва да бъдат преработени.
- В Логиката на интервенцията показва проблеми, които могат съществено да повлияят на очакваните резултати, забелязани са проблеми във връзка с изброените по-горе елементи.
- Г Логиката на интервенцията е погрешна и силно намалява възможностите за успех на проекта или проектът ще бъде изложен на риск поради сериозни проблеми.

Резултати

- А Всички резултати са или най-вероятно ще бъдат постигнати с добро качество, допринасящо за изпълнение съгласно плана, дейностите са обект на редовен мониторинг и се изпълняват по график (забавяния не са забелязани или те са незначителни и имат логично обяснение).
- Б Резултатите са или най-вероятно ще бъдат постигнати съгласно плана, но има място за подобрение що се отнася до качеството, постигането на очакваните количества или сроковете. Все пак забавянията не се отразяват неблагоприятно на постигането на резултатите.
- В Някои резултати не са/няма да бъдат постигнати навреме, в съответствие с очакваните количества или с добро качество. Необходими са коригиращи мерки. Дейностите се изпълняват със закъснение и до известна степен са откъснати от логиката на интервенция и плановете.
- Г Качеството и постигането на резултатите е със или най-вероятно ще бъде със сериозни недостатъци. Необходими са съществени корекции, за да се гарантира, че ще бъдат постигнати поне основните резултати. Сериозни забавяния и откъсване като цяло на дейностите от логиката на интервенция и плановете. Може да е необходимо да се предвиди стратегия за изход с цел ограничаване на по-нататъшните проблеми.

Устойчивост

- А Резултатите ще бъдат устойчиви в дългосрочен план, а потенциалното им възпроизвеждане е осигурено чрез благоприятна среда и/или свързани мерки, въведени от проекта или други интервенции.
- Б Резултатите (или по-голямата част от тях) най-вероятно ще бъдат устойчиви в дългосрочен план, ако предвидените необходими мерки бъдат приложени съгласно плана и/или ситуацията не се влоши твърде много.
- В Резултатите (или по-голямата част от тях) вероятно няма да бъдат устойчиви в средносрочен или дългосрочен план, ако предвидените необходими мерки не бъдат укрепени или допълнени по подходящ начин, особено ако ситуацията показва тенденция към влошаване.
- Г Резултатите (или по-голямата част от тях) най-вероятно няма да бъдат устойчиви в средносрочен план независимо от предприетите мерки в преобладаващия контекст.

Проекти по ИДП на EUEI и целевите сектори на 11-ия ЕФР по държави

Държава	ИНСТРУМЕНТ ЗА ДИАЛОГ ЗА ПАРТНЬОРСТВО (ИДП) НА EUEI			
	Съществуващи политики, отнасящи се до енергетиката	Проект по ИДП в енергийния сектор (описание)	Заинтересовани страни	Дати
Бурунди	януари 2011 г. (+ План за електрификация на селските райони от 1993 г., преразгледан през 1997 г.)	Оказване на съдействие на Министерството на енергетиката и минното дело за разработването на национална политика за енергийния сектор, както и на стратегия за изпълнение и инвестиционен план	Министерство на енергетиката и минното дело	ноември 2009 г. — април 2011 г.
Джибути	2005 г.	Оказване на съдействие на Министерството на енергетиката, отговарящо за природните ресурси, за формулирането на национална стратегия и план за действие за енергийния сектор, както и за изготвянето на проектозакон за електрическата енергия	Министерства, Electricité de Djibouti – технически и финансови партньори, донори	ноември 2012 г. — юли 2014 г.
Еритрея	1997 г.	–	–	–
Етиопия	1994 г. (перазгледана през 2012 г.)	Оказване на съдействие на правителството на Етиопия за изразяване на ясна дългосрочна визия за енергията от биомаса, както и за формулиране на стратегия и план за действие за енергията от биомаса	Министерство на водите, напояването и енергетиката	юли 2012 г. — февруари 2014 г.
Кения	2004 г. (перазгледана през 2014 г.)	Разработване на интервенция за помощ, която ще бъде реализирана чрез дългосрочни експерти, които ще предоставят преки консултантски услуги във връзка с регулаторната рамка за дребномащабно производство на енергия от възобновяеми източници, която да бъде свързана към мрежа	Министерство на енергетиката	януари 2013 г. — март 2014 г.
Мадагаскар	1974 г. (става закон през 1998 г.)	Актуализиране на политиката и националната енергийна стратегия на Мадагаскар и изготвяне на стратегия за енергийния сектор на Мадагаскар	Министерство на енергетиката	юли 2014 г. – юли 2015 г.
Малави	2003 г. (перазгледана през 2009 г.)	Оказване на помощ за разработването на стратегия за енергия от биомаса с цел да се гарантира устойчиво снабдяване с енергия от биомаса и да се насърчи достъпа до съвременни горива за готвене и ефективни технологии за изгаряне на биомаса	Служба за енергетиката	февруари 2008 г. – февруари 2009 г.

11-и ЕФР										
<i>(Целеви сектори и прогнозен бюджет, който е бил приет или е имало вероятност да бъде приет към датата на одита)</i>										
Целеви сектор 1	Бюджет (в млн. евро)	Целеви сектор 2	Бюджет (в млн. евро)	Целеви сектор 3	Бюджет (в млн. евро)	Целеви сектор 4	Бюджет (в млн. евро)	Нецелеви	Бюджет (в млн. евро)	ОБЩ БЮДЖЕТ (в млн. евро)
Устойчиво управление на селските райони с цел прехрана	80	Здравеопазване	87	Принципи на правовата държава и несигурност	143	Енергетика	105	Гражданско общество	17	432
Води, канализация и твърди отпадъци	52	Продоволствена сигурност	35					Гражданско общество и подпомагане на националния разпоредител с бюджетни кредити	18	105
Енергетика – (не е взето решение, но има воля на правителството)		Земеделие		Икономическо управление						0
Устойчиво селско стопанство и продоволствена сигурност	252	Здравеопазване	200	Пътища и преход към енергетика	230			Гражданско общество	63	745
Продоволствена сигурност и устойчивост към климатични аномалии	190	Устойчива инфраструктура (транспорт и енергетика)	175	Отчетност на публичните институции	60		60	Подпомагане на националния разпоредител с бюджетни кредити	10	495
Управление и институции	143	Развитие на селските райони	140	Инфраструктура (Увеличаване на достъпа до енергия с цел икономическо развитие)	230			Национален разпоредител с бюджетни кредити и Инструмент за техническо сътрудничество	5	518
Управление	120	Образование	110	Земеделие	250			Гражданско общество	30	510

Държава	ИНСТРУМЕНТ ЗА ДИАЛОГ ЗА ПАРТНЬОРСТВО (ИДП) НА ЕУЕІ			
	Съществуващи политики, отнасящи се до енергетиката	Проект по ИДП в енергийния сектор (описание)	Заинтересовани страни	Дати
Мозамбик	1998 г. (презгледана през 2009 г. и 2011 г.)	Оказване на помощ за разработването и прилагането на национална стратегия за енергия от биомаса, със специален акцент върху веригата на доставки на дървени въглища и обръщане на внимание както на предлагането, така и на търсенето	Министерство на енергетиката и Национална дирекция за енергия от нови и възобновяеми източници	януари 2011 г. — декември 2012 г.
Руанда	2004 г. (презгледана през 2009 г.)	Оказване на помощ за разработването на политики и стратегии за подсектора на геотермалната енергия и оказване на помощ за институционалната, правната и регулаторната рамка за геотермалната енергия със специален акцент върху възможностите за участие на частния сектор	Министерство на инфраструктурата	декември 2013 г. — януари 2015 г.,
Танзания	1992 г. (презгледана през 2003 г. и 2014 г.)	Оказване на съдействие за разработването на национална стратегия за енергия от биомаса, която да определя инструментите за гарантиране на по-устойчиво снабдяване с енергия от биомаса; повишаване на ефективността на производството и употребата; насърчаване на достъпа до алтернативни енергийни източници; и осигуряване на институционална рамка, която дава възможности за изпълнение	Министерство на финансите	март 2012 г. — април 2014 г.
Уганда	2002 г. (презгледана през 2007 г.)	Разработване на набор от препоръки и списък на потенциалните енергийни проекти, които да бъдат подпомогнати по SE4ALL (Устойчива енергия за всички)	Министерство на енергетиката, частни дружества, гражданското общество, партньори в областта на развитието	май 2012 г. — юни 2012 г.
Замбия	1994 г. (презгледана през 2008 г.)	Организиране на консултативен процес за включване на достъпа до енергийни услуги в Националния план за развитие и Националната дългосрочна визия	Министерство на развитието на енергетиката и водите	септември 2005 г. — август 2006 г.
Източна Африка		Оценка на капацитета за разширяване на достъпа до съвременна енергия в Източна Африка	Източноафриканска общност	ноември 2010 г. — юли 2011 г.

11-и ЕФР

(Целеви сектори и прогнозен бюджет, който е бил приет или е имало вероятност да бъде приет към датата на одита)

Целеви сектор 1	Бюджет (в млн. евро)	Целеви сектор 2	Бюджет (в млн. евро)	Целеви сектор 3	Бюджет (в млн. евро)	Целеви сектор 4	Бюджет (в млн. евро)	Нецелеви	Бюджет (в млн. евро)	ОБЩ БЮДЖЕТ (в млн. евро)
Добро управление и развитие	367	Развитие на селските райони (включително енергетика: 50 милиона евро)	330							697
Устойчиво селско стопанство и продоволствена сигурност	200	Устойчива енергия	200	Отговорно управление	40			Гражданско общество	20	460
Добро управление и развитие	291	Енергетика	180	Устойчиво земеделие	140			Гражданско общество	15	626
Транспортна инфраструктура (енергетиката може да бъде включена след междинния преглед)	230	Продоволствена сигурност и земеделие	130	Добро управление	168			Гражданско общество	50	578
Енергетика	244	Земеделие	110	Управление	100			Подпомагане на националния разпоредител с бюджетни кредити	30	484
Не е приложимо										

Срокове на изпълнение, цели и постижения на проверените проекти

Номер и кратко наименование на проекта	№ по ЕФ (№ по CfP)	Наименование на дейността	Държава	Начална дата	Крайна дата
1 Mwenga	ЕФ I	Mwenga 3 MW hydro Power Plant	Танзания	22.12.2007	22.12.2012
2 Best Ray	ЕФ I	BEST RAY (Bringing Energy Services to Tanzanian Rural Areas)	Танзания	1.4.2008	30.6.2011
3 Majaua	ЕФ I	Electrificação da comunidade de Majaua	Мозамбик	1.12.2007	30.11.2012
4 Biogas	ЕФ I	Up-scaling the smaller biogas plants for agricultural producers and processors	Кения	1.1.2008	1.1.2011
5 Разширяване на достъпа	ЕФ I	Up-scaling access to integrated modern energy services for poverty reduction	Танзания	1.1.2008	30.6.2014
6 Bioenergelec	ЕФ I	Bioenergelec (bioénergie électricité)	Мадагаскар	1.4.2008	31.12.2015
7 rHYviere	ЕФ I	Programme rHYviere – Réseaux hydroélectriques villageois et respect de l'environnement	Мадагаскар	7.1.2008	30.12.2015
8 Sahambano	ЕФ I	Aménagement hydroélectrique du Site de Befanaova sur la rivière Sahambano	Мадагаскар	1.3.2008	31.12.2014
9 Resouth	ЕФ I	Electrification rurale décentralisée par énergies renouvelables dans le Sud de Madagascar (RESOUTH)	Мадагаскар	1.1.2008	1.1.2013
10 Електрификация на селските райони	ЕФ I	Rural Electrification Infrastructure and Small-Scale Projects	Замбия	10.3.2008	31.12.2015

Удължаване (в месеци)	Удължаване в %	Обосновка за удължаването	Изменение на първоначалните цели – (Постижения)
Първоначален срок: 60 месеца не е удължаван	0 %	Не е приложимо	■ Не – (бенефициентите са 14 345 при очаквани 24 700 (58 %), но техният брой се увеличава)
Първоначален срок: 36 месеца – удължен на: 39 месеца	8 %	Удължаването е било обосновано с необходимостта „да се завършат по-добре (...) ключови дейности по проекта, най-вече да се акцентира върху институционалните аспекти и аспектите на устойчивостта“.	■ Не – (бенефициентите са 7 600 при очаквани 8 050 или изпълнението е 94,4 %)
Първоначален срок: 36 месеца – удължен на: 60 месеца	67 %	Удължаване на срока е било поискано общо три пъти, но последното искане (с което се е предлагало срокът на проекта да бъде удължен до 30.11.2013 г.) е получило отказ от ДЕС.	■ Не – (през 2014 г. оценката на ДЕС за броя на свързаните лица е била за над 500 души; за достигане на целта от 5 000 души ще са необходими около 3 години)
Първоначален срок: 36 месеца – удължен на 45 месеца	25 %	Довършване на възможните за постигане цели в рамките на бюджета.	■ Не – (първоначална цел: изграждане на 350 ферментатора – в края на проекта: изградени са 765)
Първоначален срок: 60 месеца – удължен на: 78 месеца	23 %	Да се направи опит да се навакса според планираното.	■ Да – 200 MPESC -> 125 (през юни 2013 г. са монтирани едва 11)
Първоначален срок: 36 месеца – удължен на 81 месеца	125 %	Договорен проблем с партньорите (9 месеца) Предварително проучване (9 месеца). Изготвяне на DAO (не е било планирано) и преговори AGMIN – ADER (януари 2010 г. – декември 2011 г.) – оборудването на ERD не е било изцяло доставено (3 обекта от общо 5) – договорни проблеми между ADMIN и ADER (договорът е бил подписан на 9.1.2012 г.).	■ Да – първоначална цел ¹ : 5 обекта по 80 – 100 kW (400 – 500 kW), цели през октомври 2014 г.: 4 обекта по 70 kW (280 kW) – бюджетът е намален със 100 000 евро – (към момента на одита беше оборудван само 1 обект)
Първоначален срок: 48 месеца – удължен на: 84 месеца	75 %	Допълнение 1 – Политическата ситуация (12 месеца) Допълнение 3: циклони в региона и реструктуриране на ADER (12 месеца) Допълнение 4-5: Изчакване на отговор от банката за заем за частен инвеститор (Тестра) за закупуването на турбина + кражба на кабели в съоръженията на пристанището (6+6 месеца).	■ Да – първоначална цел: 3 обекта: Т: 2x60, S:3x80 A:3x80: 600 kW – цели през октомври 2014 г.: 3 обекта Т: 2x50, S:2x65 A:2x330: 890 kW – (към момента на одита бяха завършени 2 обекта)
Първоначален срок: 30 месеца – удължен на: 82 месеца	173 %	Липса на решение за развитието на обекта: 12 технически варианта, нов ръководител на проекта от Zessa през 2009 г., политическа нестабилност, лоши климатични условия, забавяния при получаване на разрешението за концесията, освобождаването от данък, разрешението за използване на динамит за прокопаване на канала.	■ Да – (първоначална цел: 460 kW – цели през октомври 2014 г.: 700 kW)
Първоначален срок: 60 месеца не е удължаван	0 %	Не е приложимо	■ Не – (първоначална цел: 5 000 бенефициента -> 5 500)
Първоначален срок: 70 месеца – удължен на: 94 месеца	34 %	Проучване на осъществимостта, стартиране отново на неуспешните търгове по Cf, забавяния при получаването на материали/оборудване, недостатъчен капацитет на местните партньори и изпълнителите на строителните работи.	■ Не – (Целите няма да бъдат постигнати в края на проекта, но напредъкът по него ще продължи и след това)

■ надвишили са или има вероятност да надвишат своите първоначални цели
 ■ няма вероятност да изпълнят своите цели, но крайните резултати все пак са приемливи

■ постигнали са или има вероятност да постигнат своите цели
 ■ не са постигнали очакваните крайни резултати

Номер и кратко наименование на проекта	№ по ЕФ (№ по CfP)	Наименование на дейността	Държава	Начална дата	Крайна дата
11 Увеличаване на достъпа	ЕФ I	Increased Access to Electricity Services	Замбия	11.12.2008	15.12.2015
12 Зелена енергия	ЕФ II – (Покана 1)	Community Based Green Energy Project	Кения	1.11.2011	31.10.2015
13 Nice Roll-out	ЕФ II – (Покана 1)	NICE Roll-Out	Замбия, Танзания, Гамбия	30.9.2011	30.9.2015
14 Малки соларни инсталации	ЕФ II – (Покана 1)	Enabling 18.000 people to access sustainable small scale solar power in Quissanga district, Cabo Delgado	Мозамбик	20.7.2011	19.9.2014
15 Voreale	ЕФ II – (Покана 1)	Best Options for Rural Energy and Access to Light and Electricity (BOREALE)	Мадагаскар	1.3.2012	28.2.2017
16 Дървен материал и дървени въглища	ЕФ II – (Покана 1)	Sustainable Wood and Charcoal Production in Rural Mozambique, Malawi and Tanzania	Мозамбик, Танзания, (Малави)	19.3.2012	31.7.2015

Удължаване (в месеци)	Удължаване в %	Обосновка за удължаването	Изменение на първоначалните цели – (Постижения)
Първоначален срок: 60 месеца – удължен на: 84 месеца	40 %	Проучване на осъществимостта, подценяване на продължителността и сложността на процедурата за обществени поръчки от страна на партньора по изпълнението, недостатъчен капацитет на местните партньори.	■ Не – (Повечето от очакваните крайни продукти вероятно ще бъдат постигнати в края на коригирания срок на изпълнение)
Първоначален срок: 48 месеца не е удължаван	0 %	Не е приложимо	■ Да – (първоначална цел 56 училища и 32 здравни центъра; през 2014 г. със соларни фотоволтаични системи са били оборудвани 88 училища и 42 здравни центъра)
Първоначален срок: 48 месеца не е удължаван	0 %	Не е приложимо	■ Не – (изграден е само 1 център от общо 50, проектът е спрял поради ликвидация на партньора)
Първоначален срок: 36 месеца – удължен на: 38 месеца	6 %	Забавяне при доставката на резервни части.	■ Не ² – (бенефициентите са 14 760 при очаквани 18 000, или изпълнението е 82 %)
Първоначален срок: 48 месеца – удължен на: 60 месеца	25 %	Социално-икономическото проучване е направено 1 година след началото на проекта.	■ Да – вариантът с вятърната турбина е бил оттеглен и е трябвало да бъдат оборудвани 7 села вместо 8.
Първоначален срок: 39 месеца не е удължаван	0 %	Не е приложимо	■ Не – но има много слаба надежда компонентът за дървените въглища да бъде реализиран

- 1 В предложението са били планирани 6 обекта. В договора за отпускане на безвъзмездни средства обаче броят на обектите е бил намален на 5.
- 2 В предложението са били планирани 25 000 бенефициента. В договора за отпускане на безвъзмездни средства обаче броят на бенефициентите е бил намален на 18 000.

■ надвишили са или има вероятност да надвишат своите първоначални цели
 ■ няма вероятност да изпълнят своите цели, но крайните резултати все пак са приемливи

■ постигнали са или има вероятност да постигнат своите цели
 ■ не са постигнали очакваните крайни резултати

Мониторинг на проверените проекти

Номер и кратко наименование на проекта	№ по ЕФ (№ по СФР)	Наименование на дейността	Държава	Начална дата	Крайна дата	Продължителност на проекта (в години)
1 Mwenga	ЕФ I	Mwenga 3 MW hydro Power Plant	Танзания	22.12.2007	22.12.2012	5,0
2 Best Ray	ЕФ I	BEST RAY (Bringing Energy Services to Tanzanian Rural Areas)	Танзания	1.4.2008	30.6.2011	3,2
3 Majaua	ЕФ I	Electrificação da comunidade de Majaua	Мозамбик	1.12.2007	30.11.2012	5,0
4 Biogas	ЕФ I	Up-scaling the smaller biogas plants for agricultural producers and processors	Кения	1.1.2008	1.1.2011	3,0
5 Разширяване на достъпа	ЕФ I	Up-scaling access to integrated modern energy services for poverty reduction	Танзания	1.1.2008	30.6.2014	6,5
6 Bioenergelec	ЕФ I	Bioenergelec (bioénergie électricité)	Мадагаскар	1.4.2008	31.12.2015	7,8
7 rHYviere	ЕФ I	Programme rHYviere – Réseaux hydroélectriques villageois et respect de l'environnement	Мадагаскар	7.1.2008	30.12.2015	8,0
8 Sahambano	ЕФ I	Aménagement hydroélectrique du Site de Befanaova sur la rivière Sahambano	Мадагаскар	1.3.2008	31.12.2014	6,8
9 Resouth	ЕФ I	Electrification rurale décentralisée par énergies renouvelables dans le Sud de Madagascar (RESOUTH)	Мадагаскар	1.1.2008	1.1.2013	5,0
10 Електрификация на селските райони	ЕФ I	Rural Electrification Infrastructure and Small-Scale Projects	Замбия	10.3.2008	31.12.2015	7,8
11 Увеличаване на достъпа	ЕФ I	Increased Access to Electricity Services	Замбия	11.12.2008	15.12.2015	7,0
12 Зелена енергия	ЕФ II – (Покана 1)	Community Based Green Energy Project	Кения	1.11.2011	31.10.2015	4,0

Задължителни оценки			ОРМ	Danish Management Group (DMG)			
Средносрочни	Окончателни (планирани)	Конкретен ред в бюджета		Брой описателни доклади на ПИ	Брой прегледи, извършени от DMG	Забавяне на прегледа на докладите на ПИ	Извършен ли е преглед на последния доклад? (година, през която е представен описателният доклад)
Не	Не	Да (само се споменава окончателна)	юни 2011 г. юни 2013 г.	12	11	1 – 16 месеца	Да (2012 г.)
март 2010 г.	август 2011 г.	Да (само 2 500 евро в общия)	Не	12	7	0,5 – 7 месеца	Да (2011 г.)
Не	февруари 2014 г.	Приложението към бюджета не е получено	октомври 2013 г.	5	3	1,3 – 10 месеца	Не (2014 г.)
април 2010 г.	ноември 2011 г.	Да (средносрочна + окончателна)	ноември 2009 г.	7	7	0 – 7 месеца	Да (2011 г.)
Не	Не	Да (средносрочна + окончателна)	юни 2013 г.	6	3	4 – 10 месеца	Не (2014 г.)
март 2013 г.	(краят на 2015 г.)	Да (средносрочна + окончателна)	Не	6	2	6 – 13 месеца	Не (2013 г.)
октомври 2011 г.	(краят на 2015 г.)	Да (средносрочна + окончателна)	септември 2011 г. октомври 2013 г.	6	3	6 – 18 месеца	Не (2013 г.)
Не	(краят на 2015 г.)	Да (средносрочна + окончателна)	Не	3	1	9 месеца	Не (2014 г.)
февруари 2011 г.	март 2013 г. (последваща в края на 2015 г.)	Да (средносрочна + окончателна)	Септември 2011 г. септември 2013 г.	5	4	3,5 – 9 месеца	Не (2012 г.)
юли 2013 г.	Не	Да (средносрочна + окончателна)	май 2010 г.	34	1	1,5 месеца	Не (2013 г.)
декември 2011 г., януари 2012 г.	Не	Да (средносрочна + окончателна)	Не	16	5	1 – 4 месеца	Не (2014 г.)
ноември 2013 г.	Не	Да (средносрочна + окончателна)	декември 2013 г.	5	2	4 месеца	Не (2014 г.)

Номер и кратко наименование на проекта	№ по ЕФ (№ по СФР)	Наименование на дейността	Държава	Начална дата	Крайна дата	Продължителност на проекта (в години)
13 Nice Roll-out	ЕФ II – (Покана 1)	NICE Roll-Out	Замбия, Танзания, Гамбия	30.9.2011	30.9.2015	4,0
14 Малки соларни инсталации	ЕФ II – (Покана 1)	Enabling 18.000 people to access sustainable small scale solar power in Quissanga district, Cabo Delgado	Мозамбик	20.7.2011	19.9.2014	3,2
15 Boreale	ЕФ II – (Покана 1)	Best Options for Rural Energy and Access to Light and Electricity (BOREALE)	Мадагаскар	1.3.2012	28.2.2017	5,0
16 Дървен материал и дървени въглища	ЕФ II – (Покана 1)	Sustainable Wood and Charcoal Production in Rural Mozambique, Malawi and Tanzania	Мозамбик, Танзания, (Малави)	19.3.2012	31.7.2015	3,4

Задължителни оценки			ОПМ	Danish Management Group (DMG)			
Средносрочни	Окончателни (планирани)	Конкретен ред в бюджета		Брой описателни доклади на ПИ	Брой прегледи, извършени от DMG	Забавяне на прегледа на докладите на ПИ	Извършен ли е преглед на последния доклад? (година, през която е представен описателният доклад)
Не е приложимо	Не е приложимо	Не	Не	2	2	1 – 7 месеца	Да (2012 г.)
октомври 2013 г.	август 2014 г.	Да (средносрочна)	юли 2012 г.	4	3	1,5 – 2 месеца	Не (2014 г.)
Краят на 2015 г.	Не	Да (средносрочна + окончателна)	Не	3	3	4 – 5 месеца	Да (2013 г.)
Не	Не	Да (средносрочна + окончателна)	октомври 2013 г.	5	2	1 – 4 месеца	Да (2014 г.)

Оценки на проверените проекти

Номер и кратко наименование на проекта	№ по ФЕ (№ по CFP)	Наименование на дейността	Държава	Участие на ЕС (в млн. евро)	Кратко описание	Разработка	Резултати	Устойчивост
1 Mwenga	ЕФ I	Mwenga 3 MW hydro Power Plant	Танзания	3,60	Изграждане на мини-водноелектрическа централа с цел осигуряване на надеждна електрическа енергия за предприятие за производство на чай и за 14 села	● А	● Б	● Б
2 Best Ray	ЕФ I	BEST RAY (Bringing Energy Services to Tanzanian Rural Areas)	Танзания	1,13	Монтиране на соларни фотоволтаични системи на 8 050 домакинства от 9 села	● Б	● Б	● Б
3 Majaua	ЕФ I	Electrificação da comunidade de Majaua	Мозамбик	1,87	Възстановяване на мини-водноелектрическа централа (понастоящем разрушена) и изграждане на местна мрежа за електрическа енергия, към която да бъдат присъединени 5 000 домакинства	● А	● Б	● Б
4 Biogas	ЕФ I	Up-scaling the smaller biogas plants for agricultural producers and processors	Кения	1,22	Използване на технология за производство на биогаз за готвене в селските райони за 330 селскостопански производители в 5 провинции	● Б	● А	● Б
5 Разширяване на достъпа	ЕФ I	Up-scaling access to integrated modern energy services for poverty reduction	Танзания	2,29	Изграждане на многофункционални центрове за енергийни услуги, снабдявани с енергия от дизелови двигатели, използващи биогорива (масло от ятрофа) в 120 села в 6 региона	● В	● Г	Не е приложимо
6 Bioenergelec	ЕФ I	Bioenergelec (bioénergie électricité)	Мадагаскар	1,96	Производство на електрическа енергия от биомаса за 6 села (в 4 региона) и подобро коксуване	● Г	● Г	Не е приложимо
7 rHYviere	ЕФ I	Programme rHYviere – Réseaux hydroélectriques villageois et respect de l'environnement	Мадагаскар	1,73	Изграждане на 3 хидрокинетични електроцентрали в реката + мини-мрежа, към която да бъдат присъединени 8 села в източните селски райони	● А	● Б	● Б
8 Sahambano	ЕФ I	Aménagement hydroélectrique du Site de Befanaova sur la rivière Sahambano	Мадагаскар	2,48	Изграждане на хидрокинетична електроцентрала в реката + разширяване на мрежата с 20 km с цел към нея да бъдат присъединени 1 град и 2 села	● А	● Б	● Б
9 Resouth	ЕФ I	Electrification rurale décentralisée par énergies renouvelables dans le Sud de Madagascar (RESOUTH)	Мадагаскар	0,87	Електрификация на 2 села в южния регион, при използване на 2 вятърни турбини и соларни фотоволтаични системи	● Б	● Б	● В

● Критерият е изпълнен
 ● Сериозни слабости
 Не е приложимо
 Не е приложимо
● Незначителни слабости
● Критерият не е изпълнен

Номер и кратко наименование на проекта	№ по ФЕ (№ по СФР)	Наименование на дейността	Държава	Участие на ЕС (в млн. евро)	Кратко описание	Разработка	Резултати	Устойчивост
10 Електрификация на селските райони	ЕФ I	Rural Electrification Infrastructure and Small-Scale Projects	Замбия	10,00	Разширяване на мрежата и изграждане на мини-водноелектрическа централа и 2 000 домашни соларни системи за осигуряване на електрическа енергия за 27 000 домакинства, 700 училища и здравни центрове	● Б	● Б	● Б
11 Увеличаване на достъпа	ЕФ I	Increased Access to Electricity Services	Замбия	10,00	Разширяване на мрежата с цел улесняване на достъпа до възобновяеми източници на енергия в селските и крайградските райони на Замбия (65 000 бенефициента)	● Б	● Б	● Б
12 Зелена енергия	ЕФ II – (Показана 1)	Community Based Green Energy Project	Кения	1,74	Монтиране на соларни фотоволтаични системи на 56 училища и 32 здравни центъра в селските райони на Кения	● Б	● А	● Б
13 Nice Roll-out	ЕФ II – (Показана 1)	NICE Roll-Out	Замбия, Танзания, Гамбия	2,50	Стопанско развитие чрез инструменти за ИКТ, снабдявани с енергия от соларни фотоволтаични системи (франчайзингови центрове на NICE в 50 селски и крайградски района в Гамбия, Танзания и Замбия)	● Г	● Г	Не е приложимо
14 Малки соларни инсталации	ЕФ II – (Показана 1)	Enabling 18.000 people to access sustainable small scale solar power in Quissanga district, Cabo Delgado	Мозамбик	0,59	Осигуряване на достъп на 4 000 домакинства до устойчиви малки соларни инсталации в 2 окръга	● Б	● Б	● Б
15 Boreale	ЕФ II – (Показана 1)	Best Options for Rural Energy and Access to Light and Electricity (BOREALE)	Мадагаскар	1,72	Монтиране на соларни фотоволтаични системи на 10 училища и 8 здравни центъра, както и на 900 домакинства, в 8 села в южния регион	● Б	● Б	● Б
16 Дървен материал и дървени въглища	ЕФ II – (Показана 1)	Sustainable Wood and Charcoal Production in Rural Mozambique, Malawi and Tanzania	Мозамбик, Танзания, (Малави)	2,40	Устойчива ефективност на биомасата и енергията чрез обучение на 2 000 домакинства за засаждане на дървета и изграждане на инсталация за производство на дървени въглища	● В	● Г	Не е приложимо

Легенда: Въз основа на методологията за определяне на оценките по приложение II са установени следните оценки:

- Критерият е изпълнен
- Серioзни слабости
- Не е приложимо
- Не е приложимо
- Незначителни слабости
- Критерият не е изпълнен

Кратко изложение

III

Комисията приветства доклада на Палатата. Създаването на Инструмента за енергетиката даде възможност на Комисията в рамките на сътрудничеството си за развитие за първи път да предприеме съществени мерки за справяне с проблема, свързан с достъпа до енергия в контекста на огромните потребности (48 млрд. USD на година) в развиващите се страни¹. Комисията е използвала Инструмента за енергетиката ефективно и както е видно от доклада на Палатата, повечето от проверените проекти са били успешни и с добри перспективи за устойчивост. Това е забележително постижение на фона на трудните условия, при които трябва да се осъществява сътрудничеството за развитие. Само една четвърт от проверените проекти не са постигнали очакваните резултати. Това се дължи до известна степен на неблагоприятните обстоятелства, които са затруднили първоначалната разработка на проектите и са лишили от ефективност всички предвидени мерки за смекчаване на риска. Освен това Комисията е наясно, че има възможност за някои подобрения, по-специално що се отнася до осъществяването от нея мониторинг на проекти в областта. Комисията вече е предприела някои мерки и ще осъществи допълнителни подобрения, както препоръчва Палатата.

IV

Комисията е приложила последователно и строго правилата и процедурите, уреждащи поканите за представяне на предложения, и е отпуснала помощ за проекти с правилно подбрани приоритети.

В действителност наличието на рискове и слабости в предложенията по Инструмента за енергетиката за насърчаване на иновативни решения за устойчиви и достъпни енергийни услуги за бедните беше очаквано.

Тези рискове и слабости, установени в оценените предложения, са били надлежно отчетени от компетентната комисия за оценка предвид съответните мерки за тяхното смекчаване, предложени от съответните кандидати преди присъждане на окончателните оценки, определящи класирането на всяко предложение по съгласуван и обективен начин въз основа на критериите, целите и приоритетите, изложени в насоките, свързани с поканата.

¹ Доклад на Международната агенция по енергетика (МАЕ) „Енергия за всички — финансиране на достъпа за бедните“, специална извадка от Световната енергийна прогноза, МАЕ, 2011 г.

V

Комисията е осъществила мониторинга на проектите, като е използвала различните налични инструменти и условия, включително създаването на структура за постоянен мониторинг.

Като цяло Комисията е осигурила внимателно проследяване по време на най-критичните фази на изпълнение и е улеснила решенията и коригиращите мерки доколкото това е възможно и съгласно най-често използваните правила и процедури. В някои конкретни случаи мониторингът в областта е можело да бъде засилен.

VI

Седемдесет и пет процента от проверените от Палатата проекти вече са постигнали очакваните резултати или дори повече от очакваното. Определени проекти все още не са постигнали повечето от очакваните от тях резултати главно поради проблеми, свързани с капацитета на бенефициерите, или поради неблагоприятни обстоятелства, които са затруднили първоначалната разработка на проектите и са лишили от ефективност всички предвидени мерки за смекчаване на риска.

Комисията отбелязва, че не могат да бъдат изключени проблеми, свързани до определена степен с капацитета, по-специално когато, от една страна, целевите проекти са иновативни и амбициозни, а, от друга страна, бенефициерите са бедни. При това положение не могат да се очакват отлични проекти.

VII

Комисията приветства препоръките на Палатата. Тя вече е предприела някои мерки за засилване на мониторинга и увеличаване на устойчивостта на проектите. Във връзка с това Комисията би желала да подчертае значението на следните стъпки, които вече са предприети в съответствие с препоръките на Палатата:

- подобренията, въведени в последващата покана за представяне на предложения по Инструмента за енергетиката, имаха за цел да обезпечат осъществимостта на проектите;
- засилването на функцията за постоянен мониторинг по Инструмента за енергетиката;

- иновациите, въведени с новата програма за сътрудничество в областта на енергетиката, а именно инициативата за финансиране на електрифицирането — ElectriFI, която беше разработена съвместно с промишлеността и инвеститори в областта на развитието, и има за цел да повиши осъществимостта, устойчивостта и ефекта на помощта от ЕС върху достъпа до устойчива енергия за бедните.

Въведение

04

От 2011 г. насам общите насоки в енергийната политика на ЕС в контекста на развитието се предоставят чрез указанията, включени в „Програмата за промяна“, в която енергетиката е определена като ключов фактор за приобщаващ и устойчив растеж.

05

Създаването на Инструмента за енергетиката даде възможност на Комисията в рамките на сътрудничеството си за развитие за първи път да предприеме съществени мерки за справяне с проблема, свързан с достъпа до енергия в контекста на огромните потребности в развиващите се страни (48 млрд. USD на година според Международната агенция по енергетика).

Констатации и оценки

Комисията проучи внимателно предимствата и слабостите на всяко предложение за проект, представено по Инструмента за енергетиката, и предостави приоритетно помощ за най-добрите от тези предложения, като досега тя е надхвърлила общите стандарти за качество, определени в насоките по всяка покана за представяне на предложения.

Макар че винаги съществуват определени рискове и слабости, помощта за иновативни и амбициозни проекти, избрани съгласно съответните правила и процедури, е необходимо да бъде взета предвид от Комисията с цел да се постигнат общите цели на всяка покана за представяне на предложения.

Комисията е направила подбор на проекти за финансиране въз основа на ясните критерии за оценка, определени в насоките по поканата за представяне на предложения, включително уместност, финансов и оперативен капацитет на кандидата и партньорите, осъществимост, устойчивост, разходна ефективност, и като е отчела дали са предложени подходящи мерки за смекчаване на каквито и да било рискове или слабости, присъщи на комплексни проекти за развитие.

16

Що се отнася до петте проекта, споменати от Палатата, коментарите и оценките на всеки оценител се вземат предвид от комисията за оценка, която за разлика от отделните оценители се намира в уникална позиция — тя има поглед върху пълната картина на всички предложения, представени по дадена покана, както и върху съответните предимства на всяко от тях въз основа на критериите, определени в насоките по поканата. Комисията е въвела необходимите процедури, проверки и баланси, за да гарантира, че всяка комисия за оценка прилага строго правилата за оценка на поканите за представяне на предложения по начин, с който може да се гарантира целостта и съгласуваността на цялостния процес на оценяване въпреки всички недостатъци, които биха могли да възникнат вследствие на една отделна експертна оценка.

16 а)

Оценителите са оценили предложението така както е отразено в техните съответни оценки и коментари въз основа на всеки критерий за оценка, предвиден в насоките по поканата. Въпреки че са открили някои слабости, оценителите също така са установили и ключови преимущества, като стимулиране на стопанската дейност, добро познаване на страната, много добро участие на частния сектор, потенциал за финансова устойчивост и добро участие на общността. Оценките, дадени от двамата оценители показват, че нито едно от опасенията не е било сметено за достатъчно основание за отхвърляне на предложението.

Въз основа на своята проверка комисията за оценка е присъдила окончателна оценка, като е отчела както силните, така и слабите страни на съответното предложение, както е обяснено и в отговора на Комисията по точка 16 по-горе.

16 б)

Както беше обяснено по-горе, комисията за оценка, за разлика от индивидуалните оценители, се намира в уникална позиция — тя има поглед върху пълната картина на всички предложения, представени по дадена покана, както и върху съответните предимства на всяко от тях въз основа на критериите, определени в насоките по поканата.

За четирите проекта, споменати от Палатата, отговорната комисия за оценка е заключила, че при третата и последна оценка е било отчетено, че необходимите мерки за смекчаване на установените рискове и слабости са били налични и приемливи.

17

Проектите, споменати от Палатата, не са постигнали определените цели главно поради неблагоприятни външни фактори, които не са могли да бъдат контролирани (наред с другото, пазарни условия, технологично развитие, природни условия и пр.).

18

Във връзка с това Комисията подчертава значението на подобренията, въведени в последващата покана за представяне на предложения по Инструмента за енергетиката II, за която е имало изискване наред с предложението да бъде представяно и проучване за осъществимост.

Комисията е осъществила мониторинга на проектите, като е използвала различните налични инструменти и условия, включително създаването на структура за постоянен мониторинг. В някои конкретни случаи мониторингът в областта е могло да бъде засилен.

Качеството на докладите на партньорите по изпълнението е било неравномерно, тъй като е зависело от различния капацитет за докладване на бенефициерите.

22 а)

При установяването на каквито и да било проблеми, свързани с качеството на докладите, Комисията е предприела необходимите мерки за справяне с тях, включително предоставяне на бенефициерите на образци на междинни и окончателни описателни доклади, както и на финансови доклади. Способността да се предоставят качествени доклади в действителност е различна при различните бенефициери и затова към договора за отпускане на безвъзмездна финансова помощ по Инструмента за енергетиката II се прилагат подобрени образци на описателни и финансови доклади.

22 б)

Вж. отговора на Комисията по точка 22, буква а).

22 в)

Вж. отговора на Комисията по точка 22, буква а).

23

Комисията надлежно е удължила срока на договора с консултантската фирма с цел да се предоставят подходящи услуги, свързани с мониторинга върху текущите проекти по Инструмента за енергетиката, както и на проектите, избрани в рамките на последните две покани за представяне на предложения по Инструмента за енергетиката II — за електрифициране на селските райони и за преодоляване на нестабилността.

24

Извършването на стандартизиран преглед само от една организация е допринесло за известно хармонизиране и подобряване на докладването на партньорите по изпълнението, а договорът с консултантската фирма може да осигури ресурси за проверки на място на информацията, предоставена от партньорите по изпълнението. По тази причина Комисията е предприела необходимите мерки и е удължила срока на договора с консултантската фирма по начин, при който свързаните с мониторинга услуги се извършват чрез мисии в държавите, в които се осъществяват проектите, когато това е необходимо.

При все това делегациите на ЕС са оправомощени да изпълняват съответни препоръки спрямо бенефициерите на безвъзмездна финансова помощ съгласно разпоредбите на съответните споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, като това правомощие не може да бъде преотстъпвано на консултантската фирма.

25

Междинният преглед не е бил извършен по отношение на някои проекти, тъй като не са били осъществени достатъчно дейности.

Комисията е използвала всички налични инструменти, за да подпомогне осъществяването на проектите, и е предприела подходящи мерки в рамките на ограниченията, определени в договорните правила.

В действителност не е възможно да се направят радикални промени в дейностите по проекта съгласно договорните правила, които гласят, наред с другото, че всяко „изменение не може да има за цел или резултат извършването на промени в настоящия договор, които биха поставили под въпрос решението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или биха били в противоречие с принципа на еднакво отношение към кандидатите“.

26

Съответните препоръки за повишаване на качеството на докладването по проектите са били взети предвид при изготвянето на последващите покани за представяне на предложения по Инструмента за енергетиката II.

27

Комисията (както и експертите по мониторинг в рамките на приложното поле на техния договор) няколкократно е отправяла искания за допълнителна информация или пояснения и в случаите, когато такива не са били получавани, съгласно договорните правила, плащанията са били преустановени.

Що се отнася до възможността за прекратяване на даден договор, това представлява драстична мярка, която може да доведе до загуба на вече вложени значителни инвестиции/положени усилия, като тази възможност се разглежда само когато всички други възможни алтернативи не са довели до успех предвид основния интерес на крайните бенефициери и принципа на доброто финансово управление.

28

Редовните посещения на място, когато такива са възможни, се считат за основен начин за осъществяване на мониторинг и проследяване на проект. Делегациите разполагат с разнообразни средства за осъществяване на мониторинг на проекти, включително контрол от разстояние въз основа на доклади, телеконференции, преглед на документи, обмен на информация с бенефициери и пр. Периодичността на посещенията на място зависи, наред с другото, от работната натовареност, мястото на осъществяване на проекта и достъпността, въпросите, свързани със сигурността, наличните ресурси и пр. Очевидно изборът на най-подходящия начин за осъществяване на мониторинг/проследяване на даден проект във всеки случай и начинът, по който/дали длъжностни лица от определена делегация на ЕС ще извършват редовни посещения във връзка с проект по Инструмента за енергетиката или не, могат да бъдат определени само от ръководителя на отговорната делегация, който има поглед върху пълната картина на всички задачи, които трябва да се изпълнят от делегацията, както и върху степенуването на всяка задача, като се вземе предвид положението с човешките ресурси и различни ограничения.

29

Ориентираният към резултатите мониторинг (ОРМ) е само един от наличните инструменти за осъществяване на мониторинг на даден проект, като Комисията го е използвала по подходящ начин в допълнение към всички други инструменти за мониторинг, включително функцията за постоянен мониторинг по Инструмента за енергетиката, която е била налична съгласно договора за услуги с консултантската фирма.

29 a)

Макар че споменатият от Палатата проект е бил предмет на ОРМ само през 2013 г., делегацията на ЕС в Танзания винаги е била осведомена за състоянието на проекта в резултат на редовния обмен на информация и кореспонденция и е предприемала действия за коригиране на положението. Например в допълнение към изискваните по договор междинни доклади партньорите по изпълнението на проекта са изготвили шестмесечни „доклади за вътрешен мониторинг“ съгласно практиката за засилване на мониторинга, въведена от делегацията от 2012 г. насам. Делегацията е поддържала редовен контакт с отговорните за проекта лица и е оказвала подкрепа с цел улесняване на намирането на решения.

29 б)

Проектът не е бил предложен за включване в списъка на проектите, подлежащи на ОРМ за 2010 и 2011 г., поради липса на достатъчен напредък към онзи момент. През 2012 г. макар че първоначално е имало предложение проектът да бъде включен в списъка на подлежащите на ОРМ проекти, е било решено той да не бъде включен в този списък, тъй като все още не са били осъществени достатъчно дейности по проекта, а освен това вече е бил планиран междинен преглед за началото на 2012 г. след удължаването на срока за изпълнение с 24 месеца.

30

Както беше обяснено в точка 27 по-горе, възможността за прекратяване на договор се разглежда, когато всички други възможни алтернативи не са довели до успех. Службите, отговорни за мониторинга на изпълнението на двата проекта, споменати от Палатата, все още не са установили, че случаят е такъв, както и че тези проекти вече не могат да бъдат изпълнени по друг възможен начин.

30 а)

Отговорната за проекта делегация, след като е разгледала възможните коригиращи действия, е решила, че намаляването на географския обхват на проекта не би било най-добрият вариант.

31

Делегацията в Мозамбик винаги е била наясно с трудностите по проекта. При иновативните проекти в области, които са относително нови на фона на местните обстоятелства, често се срещат затруднения при стартирането на тези проекти. Независимо от това с течение на времето е ставало все по-ясно, че целите на програмата няма да бъдат изпълнени и когато това се е случило, делегацията е направила много опити да намери подходящи решения. Били са обсъдени редица предложения за справяне с проблемите по проекта, но нито едно от предложените решения не е било сметено за реалистично и проектът е трябвало да бъде прекратен. През април 2015 г. делегацията е извършила посещение на място (като е проверила както дейностите, така и финансовите средства и договорите), след което е било постигнато споразумение за прекратяване на проекта.

Седемдесет и пет процента от проверените от Палатата проекти вече са постигнали очакваните резултати или дори повече от очакваното.

36

Четири от проверените от Палатата проекти не са успели да постигнат повечето от очакваните от тях резултати поради проблеми, свързани с капацитета на бенефициерите, или поради неблагоприятни обстоятелства, които са затруднили първоначалната разработка на проектите и са лишили от ефективност мерките за смекчаване.

Комисията отбелязва, че до определена степен не могат да бъдат изключени проблеми, свързани с капацитета, по-специално когато, от една страна, целевите проекти са иновативни и амбициозни, а, от друга страна, бенефициерите са бедни. При това положение не могат да се очакват отлични проекти.

36 в)

Оценката на проекта е следвала приложимата процедура, съгласно която участието на частния сектор е било сметено за силна страна от гледна точка на устойчивостта на проектите.

Заклучения и препоръки

41

Комисията приветства доклада на Палатата. Създаването на Инструмента за енергетиката даде възможност на Комисията в рамките на сътрудничеството си за развитие за първи път да предприеме съществени мерки за справяне с проблема, свързан с достъпа до енергия в контекста на огромните потребности (48 млрд. USD на година) в развиващите се страни². Комисията е използвала Инструмента за енергетиката ефективно и както е видно от доклада на Палатата, повечето от проверените проекти са били успешни и с добри перспективи за устойчивост. Това е забележително постижение на фона на трудните условия, при които следва да се осъществява сътрудничеството за развитие. Само една четвърт от проверените проекти не са постигнали очакваните резултати. Това се дължи до известна степен на неблагоприятните обстоятелства, които са затруднили първоначалната разработка на проектите и са лишили от ефективност предвиденото смекчаване на риска. Освен това Комисията е наясно, че има възможност за някои подобрения, по-специално що се отнася до осъществявания от нея мониторинг на проекти в областта. Комисията вече е предприела някои мерки и ще осъществи допълнителни подобрения, както препоръчва Палатата.

42

Комисията е приложила последователно и строго правилата и процедурите, уреждащи поканите за представяне на предложения, и е отпуснала помощ за проекти, с добре подбрани приоритети.

Комисията за оценка е била наясно с рисковете и слабостите на всяко отделно предложение. В действителност рисковете и слабостите са били очаквани в предложенията по Инструмента за енергетиката, който е имал за цел, наред с другото, насърчаване на иновациите, когато съществуват предизвикателства за осигуряване на устойчиви и достъпни енергийни услуги за бедните.

² Доклад на Международната агенция по енергетика (МАЕ) „Енергия за всички — финансиране на достъпа за бедните“, специална извадка от Световната енергийна прогноза, МАЕ, 2011 г.

Рисковете и слабостите, установени в оценените предложения, са били надлежно отчетени от компетентната комисия за оценка с оглед на съответните мерки за тяхното смекчаване, предложени от съответните кандидати преди присъждане на окончателните оценки, определящи класирането на всяко предложение по съгласуван и обективен начин въз основа на критериите, целите и приоритетите, изложени в насоките, свързани с поканата.

Препоръка 1

Комисията приема тази препоръка и е предприела подходящи мерки:

- i) съгласно образците на PRAG (Практическо ръководство за договорните процедури в рамките на външните дейности на ЕС) за 2014 г. оценката на разработката на проекта е от решаващо значение за оценяването на предложенията. От 50 възможни точки за концепцията 10 точки са за разработката на проекта. Следователно съществени недостатъци на разработката в повечето случаи ще доведат до изключване на предложението още на етапа на представяне на концепцията.
- ii) капацитетът на кандидатите за изпълнение на проекта се оценява на етапа на представяне на пълното заявление. Отскоро оценяването на оперативния капацитет започна да се извършва и спрямо съвместни кандидати и свързани с тях организации. Предвид значението на този аспект Комисията е въвела минимален праг в PRAG за 2014 г., според който се предвижда, че за да отговорят на условията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, кандидатите трябва да достигнат капацитет от най-малко 12 от 20 възможни точки.

43

Комисията е осъществила мониторинга на проектите, като е използвала различните налични инструменти и условия, включително създаването на структура за постоянен мониторинг.

Като цяло Комисията е осигурила внимателно проследяване по време на най-критичните фази на изпълнение и е улеснила решенията и коригиращите мерки, доколкото това е било възможно и съгласно най-често използваните правила и процедури. В някои конкретни случаи мониторингът в областта е можело да бъде засилен.

43 а)

Комисията е предприела мерки за преодоляване на недостатъците в докладването за всеки договор поотделно и освен това е въвела подобрени образци за междинни и окончателни описателни доклади, както и за финансови доклади.

43 б)

Комисията е осигурила внимателно проследяване чрез посещения на място и разнообразни средства за осъществяване на мониторинг на проекти, включително контрол от разстояние въз основа на доклади, телеконференции, преглед на документи, обмен на информация с бенефициери и пр. Периодичността на посещенията на място зависи, наред с другото, от работната натовареност, мястото на осъществяване на проекта и достъпността, въпросите, свързани със сигурността, и наличните ресурси. Решението за извършване на редовно посещение във връзка с проект по Инструмента за енергетиката може да бъде взето само от ръководителя на отговорната делегация, който има поглед върху пълната картина на всички задачи, които трябва да се изпълнят от делегацията, както и върху степенуването на всяка задача, като се вземе предвид положението с човешките ресурси и различни ограничения.

Що се отнася до ОРМ, той е само един от наличните инструменти за мониторинг на даден проект, като по отношение на проектите, които не подлежат на посещения с цел осъществяване на ОРМ, са били въведени други средства за извършване на мониторинг.

43 в)

Комисията винаги се е опитвала да подкрепя успешното изпълнение на проектите и да търси решения (заедно с бенефициерите по договорите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ) за преодоляване на всички проблеми. В това отношение прекратяването на договор за отпускане на безвъзмездна финансова помощ се счита за последния вариант, за да не бъдат застрашени инвестициите/усилията и евентуалните ползи за крайните бенефициери.

Препоръка 2 - Общ отговор на Комисията по подточки i)–v)

Комисията приема препоръката. Има възможност за подобрене що се отнася до засилване на мониторинга на проектите. Комисията вече последователно е разглеждала този въпрос и ще бъдат обмислени допълнителни мерки, за да се даде възможност на делегациите

да засилят мониторинга на проектите, като също така се отчитат свързаните с тях ограничения на финансовите и човешките ресурси.

44

Само една четвърт от проверените проекти не са постигнали очакваните резултати главно поради проблеми, свързани с капацитета на бенефициерите или неблагоприятни обстоятелства, които са затруднили първоначалната разработка на проектите и са лишили от ефективност предвидените мерки за смекчаване на риска.

Препоръка 3

Комисията приема тази препоръка.

Оценяването на всички потребности от продължаване на техническа помощ би било полезно с цел определяне на възможните изисквания за подкрепа след изтичане на срока на финансирането по Инструмента за енергетиката. Съгласно настоящата програма на Инструмента за енергетиката увеличаването на първоначалния размер на безвъзмездната финансова помощ не би било възможно. Независимо от това Комисията ще провери как би могло да се подходи към този въпрос, за да се консолидира стойността на направените инвестиции. Освен това Комисията ще провери как да прилага препоръката по отношение на нови и иновативни програми като инициативата за финансиране на електрифицирането — ElectrIFl.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

През 2004 г. почти два милиарда души не са имали достъп до адекватни, достъпни и устойчиви енергийни услуги, който е от основно значение за напредъка към постигането на целите за развитие. Създаден през юни 2005 г. Енергийният фонд на АКТБ–ЕС има за цел насърчаване на достъпа на бедните в селските и крайградските райони до съвременни енергийни услуги, със засилен акцент върху Субсахарска Африка и възобновяемата енергия. В настоящия доклад Сметната палата установи, че като цяло Комисията е постигнала успех, но е можела да се справи и по-добре при използването на Енергийния фонд на АКТБ–ЕС за повишаване на достъпа до възобновяема енергия на бедните в Източна Африка. Сметната палата отправя няколко препоръки за по-строг подбор на проектите, засилване на мониторинга върху тях и подобряване на техните перспективи за устойчивост.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации