

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СМЕТНА ПАЛАТА

ДОКЛАД
за резултатите от извършения одит на Програма
„Ефективно използване на енергията и енергийните ресурси”
за периода от 01.01.2006 г. до 31.12.2008 г.

I. Въведение

Одитът на Програма „Ефективно използване на енергията и енергийните ресурси” за периода от 01.01.2006 г. до 31.12.2008 г. е извършен на основание на годишната програма за одитната дейност на Сметната палата за 2008 г. и в изпълнение на заповед № ОР-10-012 от 08.09.2008 г., и заповед № ОР-10-001 от 09.02.2009 г., издадени от доц. д-р Евгения Пенкова, член на Сметната палата и ръководител на Отделение X.

В резултат от осъществения одит е съставен Одитен доклад № 1000001208, приет с решение на Сметната палата № 149/15.07.2009 г.

Одитът обхваща дейността на институции и организационни структури, отговорни за изпълнението на Програма “Ефективно използване на енергията и енергийните ресурси” (Програмата) за периода 2006-2008 г.

Целта на одита е да се изготви независима и обективна оценка за ефективното и ефикасното изпълнение на заложените дейности по изпълнение на целите в Програмата.

Политиката за повишаване на енергийната ефективност се провежда от министъра на икономиката и енергетиката и е съставна част от енергийната политика на Република България. В програмно ориентираните към резултатите бюджети за 2006 г. и 2007 г. на Министерството на икономиката и енергетиката (МИЕ) са обособени Програма „Ефективно използване на енергията и енергийните ресурси” и Програма “Насърчаване въвеждането на енергоспестяващи и екологосъобразни технологии и възобновяеми енергийни източници (ВЕИ)”. За 2008 г. те се обединяват в програма „Ефективно използване на енергията и енергийните ресурси”.

Дейностите и отговорността за изпълнението на Програмата се осъществяват от МИЕ, Агенцията по енергийна ефективност (АЕЕ) и Центъра за енергийна ефективност в индустрията (до 1 април 2008 г.).

Изпълнението на Програмата е финансово осигурено със средства от държавния бюджет и получени безвъзмездни помощи от „Глобален екологичен фонд” към Световната банка и от Република Австрия.

За периода 2006-2008 г. уточнените разходи за изпълнението на Програмата са 30 262 хил. лева, а извършените и отчетените разходи са в размер на 23 754 хил. лв. При одита е установено, че значителна част от уточнените разходи – 52 на сто, и от отчетените разходи – 46 на сто по Програмата са свързани със субсидии и капиталови трансфери за дейности на Фонд енергийна ефективност (ФЕЕ). В програмно ориентираните към резултатите бюджети на МИЕ през одитирания период не са уточнени и планирани показатели за изпълнение на дейността на ФЕЕ и същата не се отчита по програмите.

Разходи по програми	2006 г.		2007 г.		2008 г.		общо	
	лан	тчет	лан	тчет	лан	тчет	лан	тчет
	и.л. лв.	и.л. лв.	и.л. лв.	и.л. лв.	и.л. лв.	и.л. лв.	и.л. лв.	и.л. лв.
Програма „Ефективно използване на енергията и енергийните ресурси”	002	639	4 267	0 288	782	398	8 051	2 325
1. Общо ведомствени разходи	074	001	267	114	яма	яма	341	115
2. Административни разходи по бюджета на МИЕ:	928	638	2 000	174	782	398	3 710	8 210
- капиталови трансфери за ФЕЕ	308	215	800	358	яма	яма	2 108	573
- субсидии за ФЕЕ	20	11	200	38	782	64	602	413
- субсидии за МСП	яма	яма	яма	яма	000	34	000	34
- целева програма по чл. 11 от ЗЕЕ	000	812	000	978	000	000	000	790
Програма „Насърчаване въвеждането на енергоспестяващи и екологосъобразни технологии и ВЕИ”	000	60	211	69	яма	яма	211	429
1. Общо ведомствени разходи	яма	яма	11	82	яма	яма	11	82
2. Административни разходи по бюджета на МИЕ:	000	60	000	87	яма	яма	000	247
- субсидии за МСП	000	60	000	87	яма	яма	000	247
Общо разходи по двете програми	002	299	5 478	1 057	782	398	0 262	3 754

През 2006 г. и 2007 г. разходите за издръжка и персонал на АЕЕ и на дирекция „Енергийна ефективност и опазване на околната среда (ЕЕООС)” в МИЕ, ангажирани с изпълнението на Програмите „Ефективно използване на енергията и енергийните ресурси (ЕИЕЕР)” и „Насърчаване въвеждането на енергоспестяващи и екологосъобразни ВЕИ”, са планирани и отчетени по съответните Програми. След обединението на двете Програми през 2008 г. в Програма „ЕИЕЕР” разходите за издръжка и персонал на АЕЕ и дирекция „ЕЕООС”, в МИЕ не са планирани и не се отчитат по Програмата. Същите са планирани и отчетени в Програма „Администрация на МИЕ”, като по този начин през 2008 г. няма обвързаност между човешкия ресурс, ангажиран с изпълнението на Програма „ЕИЕЕР” и предоставените продукти/услуги по нея.¹

Одитният доклад за извършения одит на Програма „ЕИЕЕР” за периода от 01.01.2006 г. до 31.12.2008 г. е връчен на главния секретар на МИЕ.

По одитния доклад, след законоустановения срок по чл. 39, ал. 3 от Закона за Сметната палата (ЗСП) постъпи становище от ръководителя на одитирания обект. По постъпилото становище е изготвено заключение по чл. 39, ал. 5 от ЗСП.

II. Критерии за оценка

Критериите за оценка са изведени от целите на Програма “ ЕИЕЕР”, Закона за енергийната ефективност (ЗЕЕ), Националната дългосрочна програма за повишаване на енергийната ефективност (НДППЕЕ) 2005-2015 г. и Националната краткосрочна програма за повишаване на енергийната ефективност 2005-2007 г. (НКППЕЕ):

¹ Препоръка № 1

1. Съответствие на националното законодателство с това на ЕС в областта на енергийната ефективност.
2. Изпълнение от АЕЕ на възложените ѝ функции, свързани с Програма “ЕИЕЕР”.
3. Изпълнение от МИЕ - дирекция “ЕЕООС” на функциите, свързани с Програма “ЕИЕЕР”.
4. Постигнат резултат от финансираните Целеви програми по чл. 11 на ЗЕЕ.
5. Постигнат резултат от финансирането на малки и средни предприятия по Насоките за безвъзмездно финансиране.
6. Контролна дейност по енергийна ефективност.

При извършения анализ на заложените в Програмите показатели и техните целеви стойности е установено:

- част от показателите нямат пряко отношение към продуктите/услугите, които се предоставят по Програмата;
- заложените /планирани/ целеви стойности на показателите за изпълнение чувствително се разминават с отчетните стойности;
- съществува разминаване между показателите за изпълнение и дейностите, които се отчитат;
- част от показателите за изпълнение се припокриват и не носят информация за ползите/ефектите от изпълнението на Програмата.²

В резултат на това в съответствие с определените критерии за измерване и оценка на ефективността и ефикасността на Програмата за целите на одита бяха възприети нови показатели, които са съгласувани с МИЕ и АЕЕ.

III. Основни констатации и оценки от извършения одит

1. Съответствие на националното законодателство с това на ЕС в областта на енергийната ефективност

През одитирания период са приети нов ЗЕЕ и Закон за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата (ЗВАЕИБ), които са в пълно съответствие с европейските директиви.

ЗЕЕ, както и подзаконовите нормативни актове по прилагането му не са приети в срока, определен в чл. 18 на Директива 2006/32 ЕО. Това е довело до стартиране от страна на Европейската комисия на процедура по инфриджмънт срещу България за непълното въвеждане на изискванията на Директивата. Подзаконовите актове по ЗВАЕИБ са приети в законоустановения срок.

В съответствие с Европейските директиви и националното законодателство са приети национални дългосрочни и краткосрочни програми и национални индикативни цели в областта на енергийната ефективност и ВЕИ. Установено е, че не са внесени и приети от Министерския съвет Национална краткосрочна програма за насърчаване използването на ВЕИ 2008-2010 г. и Национална краткосрочна програма за насърчаване потреблението на биогорива и други възобновяеми горива в транспорта 2008-2010 г. съгласно изискванията на чл. 5, ал. 1, т. 4 и т. 5 от ЗВАЕИБ.³

С приетите нормативни актове в значителна степен е осигурено хармонизиране на националното законодателство с това на ЕС, което е предпоставка за реализиране на държавната политика в областта на енергийната ефективност. Неспазването на сроковете по приемането на подзаконовите нормативни актове по прилагането на ЗЕЕ е довело до забавяне на част от планираните дейности по Програмата.

² Препоръка № 2

³ Препоръка № 3

2. Изпълнение от АЕЕ на възложените ѝ функции, свързани с Програма “ЕИЕЕР”

2.1. Предприети действия за изготвяне, наблюдение и координиране, организиране и отчитане на изпълнението на НДППЕЕ и НКППЕЕ.

В изпълнение на функциите си АЕЕ своевременно е изготвила и представила на министъра на икономиката и енергетиката Национални дългосрочна и краткосрочна програми и планове за действие по енергийната ефективност в съответствие със ЗЕЕ. Предприетите действия по наблюдението, координирането и организирането от страна на АЕЕ са оценени като недостатъчни и не способстват за своевременното събиране и за точното отчитане на изпълнените проекти и изготвянето на коректен анализ за резултатите от тяхното изпълнение в отчета за изпълнение на НКППЕЕ. Установено е, че само 6 министерства и 24 областни управители са представили в АЕЕ краткосрочните си програми за енергийна ефективност за периода 2005-2007 г. В част от представените отчети за изпълнените проекти по НКППЕЕ липсват данни за постигнатите спестявания на енергия и средства, както и на спестените емисии.

За одитирания период не са предоставени ежегодни отчети за изпълнение на НДППЕЕ съгласно изискванията на ЗЕЕ.

2.2. Взаимодействие с държавни органи, области, общини и други организации в областта на енергийната ефективност.

От АЕЕ са проведени редица срещи и семинари с представители на различни министерства, ведомства, общини и организации, на които са дискутирани възможностите за реализиране на мерки по програмите за енергийна ефективност и са демонстрирани добрите европейски практики в тази област. От АЕЕ е оказвана методическа помощ при изготвянето на отрасловите, областните и общинските програми по енергийна ефективност.

Предприети са активни действия за популяризирането на енергийната ефективност, ВЕИ и алтернативните енергийни технологии чрез множество конференции, семинари, работни срещи и медийни прояви, с цел информиране и разясняване на бизнес средите и населението на законодателните инициативи, както и за повишаване на обществената култура в областта на енергийната ефективност. През периода 2006-2008 г. от АЕЕ са предприети действия за създаване на областни съвети по енергийна ефективност и ВЕИ, но същите не са действали ефективно поради липса на заинтересованост.

Въпреки предприетите действия АЕЕ не е успяла да постигне: достатъчно ефективно взаимодействие, сътрудничество и координация между институциите; точно отчитане на резултатите от изпълнението на проектите по енергийна ефективност; ангажираност от страна на институциите, областните и общинските администрации за решаване на проблемите на енергийната ефективност; инициативност за обучение, подготовка и реализация на проекти и подготовка на специалисти в областта на енергийната ефективност. Причина за това е и липсата на действащ Съвет за координация на изпълнението на НДППЕЕ до 2015 г., създаден с РМС № 620 от 04.07.2005 г.⁴

2.3. Създаване и поддържане на национална информационна система за състоянието на енергийната ефективност.

В съответствие с чл. 5, ал. 2 от ЗЕЕ, Агенцията е създавала и поддържа отделни публични регистри и информационни масиви (база данни), отразяващи състоянието на енергийната ефективност на национално ниво по сектори на икономиката и по обекти и лица, свързани със задължения по ЗЕЕ. Данните в информационните масиви се въвеждат въз основа на получена информация в АЕЕ от задължените по ЗЕЕ лица. Създадената и поддържаната от АЕЕ база данни, свързана със състоянието на енергийната ефективност в страната, не е актуална и точна поради непредставяне на своевременна и пълна информация. В резултат на това Агенцията не е извършвала своевременен и

⁴ Препоръки № 4 и № 5

точен анализ за изпълнението на приетите програми, планове и проекти по енергийна ефективност.

През 2008 г. Агенцията е кандидатствала и е одобрена за финансиране по оперативна програма „Административен капацитет” за разработване на Национална информационна система за състоянието на енергийната ефективност в страната.

Предприетите действия от АЕЕ по отношение на координиране, организиране и наблюдение на изпълнението на Програмите и мерките за повишаване на енергийната ефективност са недостатъчно ефективни. Неэффективното сътрудничество и неангажираността на институциите на национално и регионално ниво е оказало влияние върху коректността и пълнотата на представената и събирана в АЕЕ информация за състоянието на енергийната ефективност в страната. Влиянието на тези фактори не осигурява в необходимата степен възможност на АЕЕ да извършва своевременно и точно отчитане и анализиране на изпълнението на приетите програми, планове и проекти по енергийна ефективност.

3. Изпълнение от МИЕ - дирекция “ЕЕООС” на функциите, свързани с Програма “ЕИЕЕР”

3.1. Разработени програми и проекти за повишаване на ефективността на енергийното потребление и насърчаване на използването на ВЕИ

За периода 2006-2008 г. от МИЕ са разработени схеми за финансиране на проекти за изграждане на централи, използващи ВЕИ. Създадени са специализирани кредитни линии по схемата „публично–частно партньорство” – частично финансирани със средства по линия на Международен фонд „Козлодуй” (МФК) и участие с кредитен ресурс от страна на Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) и Европейската инвестиционна банка. По кредитна линия за енергийна ефективност и ВЕИ на МФК и ЕБВР към 31.12.2007 г. са одобрени общо 102 проекта, от които 64 проекта за ВЕИ на обща стойност 73 386 хил. евро (включително 49 792 хил. евро заем и 9 958 хил. евро безвъзмездна помощ).

МИЕ активно е участвало в реализирането на редица международни проекти и програми, свързани с повишаване на ефективността на енергийното потребление, насърчаване на използването на ВЕИ и повишаване на културата за ефективно потребление на енергия.

3.2. Мерки за насърчаване на въвеждането и използването на енергоспестяващи технологии и ВЕИ

В съответствие с Националните дългосрочни програми за насърчаване на използването на ВЕИ и потреблението на биогорива в транспортния сектор, в ЗВАЕИБ са предвидени механизми за стимулиране и насърчаване на въвеждането и използването на енергоспестяващи технологии и ВЕИ. Приетите насърчителни механизми в правната уредба създават условия за развитието и използването на технологии за производство и потребление на енергия, произведена от ВЕИ и алтернативни енергийни източници.

3.3. Изготвени доклади и отчети за степента на изпълнение на националните индикативни цели

Във връзка с договора за присъединяване към Европейския съюз (ЕС) Република България приема национални индикативни цели: постигане на 11 на сто от брутното вътрешно потребление на електроенергия към 2010 г. от ВЕИ; задължителна минимална цел - 10% ^{ен} дял на биогоривата в общото потребление на петрол и дизелово гориво за транспорта до 2020 г. За изпълнението на поетите ангажименти по договора с ЕС България изготвя доклади до Европейската комисия с анализи по напредъка на изпълнението на националните индикативни цел за потреблението на електрическа енергия, произведена от ВЕИ и употребата на биогорива и други възобновяеми горива.

МИЕ е отчетло степента на изпълнение на националните индикативни цели, чрез доклади, представени в Министерския съвет и ЕК. Приетите насърчителни механизми са допринесли за реализирането и стартирането на проекти за въвеждане на ВЕИ, с което се отчита увеличаване на дела на произведената от тях енергия в общото енергийно потребление на страната, и е предпоставка за изпълнение на заложената индикативна цел от 11%^{ен} дял на ВЕИ в брутното вътрешно потребление на електрическа енергия. През одитирания период не се отчита тенденция за увеличаване дела на използваните биогорива в транспорта.

3.4. Взаимодействие и координация с други институции по отношение на дейностите по енергийната ефективност и използване на ВЕИ

С цел реализиране на мерки по програмите за енергийна ефективност и възобновяемите енергийни източници, МИЕ съвместно с АЕЕ организира семинари и работни срещи с представители на други министерства, области и общините в България.

Не е създадена добра координация и взаимодействие между отговорните звена за изпълнението на програма „ЕИЕЕР” – министър, ресорен заместник министър, дирекция „ЕЕООС” и АЕЕ. Не е заседавал Съветът за координация на изпълнението на НДППЕЕ до 2015 г.⁵

За одитирания период не е създадена национална публична информационна система за: разполагаеми ресурси на ВЕИ, алтернативни енергийни източници и биогорива; производители на енергия от ВЕИ и алтернативни енергийни източници; производители на биогорива и други възобновяеми горива съгласно изискванията на ЗВАЕИБ.

Реализирането на проектите за енергийна ефективност и ВЕИ е подпомогнато от схеми за финансиране, разработени съвместно от МИЕ и европейските партньори. Приетите насърчителни механизми в правната уредба създават условия за стимулиране на развитието и използването на технологии за производство и потребление на енергия, произведена от ВЕИ и алтернативни енергийни източници.

Не е създадена добра координация и взаимодействие между структурните звена в МИЕ, както и с другите институции, имащи отношение към изпълнението на дейностите и мерките по енергийна ефективност.

4. Постигнат резултат от финансираните Целеви програми по чл. 11 на ЗЕЕ

Основната цел на Целевите програми по чл. 11 от ЗЕЕ е намаляването на енергийната интензивност на брутният вътрешен продукт чрез намаляване на потреблението на енергийни ресурси от крайните потребители на горива и енергия в сградния фонд. Тази цел се постига чрез изпълнение на мерки за повишаване на енергийната ефективност, предписани в резултат на предварително извършените *обследвания* за енергийната ефективност. Изпълнението на мерките се удостоверява със *сертификат* за енергийните характеристики на сградите. Средствата за изпълнението на целевите годишни програми се предвиждат в републиканския бюджет съгласно чл. 11, ал. 2 от ЗЕЕ, като същите се отпускат на МИЕ и се предоставят чрез трансфер на АЕЕ.

През одитирания период за изпълнение на Целевите програми по чл. 11 от ЗЕЕ са отпуснати 7 000 хил. лв., като от тях са усвоени 6 790 хил. лв. По трите годишни целеви програми по чл. 11 от ЗЕЕ от Агенцията са възложени за обследване общо 1 440 обекта - държавна и общинска собственост. Извършени са 466 детайлни обследвания на обекти, включени в Целевите програми за 2006 г. и 2007 г. Детайлните обследвания на 582 обекта, включени в Целевата програма за 2008 г., са договорени за извършване до 25.05.2009 г.

⁵ Препоръки № 4 и № 5

При извършения анализ и оценка на изпълнението на Целевите програми по чл. 11 от ЗЕЕ е установено:

- Изпълняваната Целева програма за 2006 г. не е утвърдена от министъра на икономиката и енергетиката съгласно чл. 5, ал. 2, т. 2 от ЗЕЕ.
- Утвърдените годишни Целеви програми за 2007 г. и 2008 г. са за извършване на детайлни обследвания на сгради – държавна и общинска собственост. Съгласно чл. 11, ал. 1 от ЗЕЕ Целевите програми са за осъществяване на мерки по енергийната ефективност.
- В програмите са одобрени за финансиране сгради - общинска собственост, които не попадат в хипотезата на чл. 11, ал. 1 от ЗЕЕ
- За 2006 г. и 2007 г не са утвърдени процедури за усвояване на средствата за изпълнение на Целевите програми, а за 2008 г. в утвърдената от Министерския съвет програма е предвидено усвояването на средствата да се извърши чрез централизирано възлагане по реда на Закона за обществените поръчки.
- Възлагането на енергийните обследвания от АЕЕ през одитирания период е в противоречие с разпоредбите на чл. 17, ал. 2 от ЗЕЕ, във връзка с чл. 18, ал. 2 от Наредба № 21 от 12.11.2004 г. за обследване за енергийната ефективност и Наредба № 19 от 12.11.2004 г. за сертифициране на сгради за енергийна ефективност.⁶
- Докладите и резюметата за извършените детайлни обследвания по енергийната ефективност на сградите са приемани от АЕЕ вместо от енергийния потребител, каквито са изискванията на чл. 17, ал. 2 от ЗЕЕ, във връзка с чл. 20 и чл. 22 от Наредба № 21. В резултат на това съществува риск собствениците на сградите да не изпълнят предписаните от обследването мерки за повишаване на енергийната ефективност в законоустановения срок съгласно императивните разпоредби на чл. 19, ал. 3 и § 5, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на ЗЕЕ (обн. ДВ, бр. 98 от 14.11.2008 г).
- Няма данни собствениците на включените в Целевите програми за 2006 г. и 2007 г. сгради да са изпълнили енергоспестяващите мерки, които водят до изпълнението на задължението по чл. 16, ал. 2 от ЗЕЕ за задължително сертифициране. **От сградите, включени в целевите програми през одитирания период, нито една не е сертифицирана.**⁷

Изпълнението на Целевите програми е неефективно и неефикасно: 97 на сто от средствата са изразходвани без да са налице данни за предприети конкретни енергоспестяващи мерки; от включените в програмите сгради няма сертифицирани. Не е постигната основната цел - намаляването на енергийната интензивност на brutния вътрешен продукт, чрез намаляване на потреблението на енергийни ресурси от крайните потребители на горива и енергия в сградния фонд.

5. Постигнат резултат от финансирането на малки и средни предприятия по Насоките за безвъзмездно финансиране

Провежданата политика от МИЕ в областта на енергийната ефективност през одитирания период е свързана и с подкрепа на реализирането на енергоефективни мерки, водещи до повишаването на конкурентоспособността на предприятията и до намаляването на енергоемкостта на икономиката, които са сред основните приоритети на страната. Във

⁶ В чл. 18, ал. 2 и чл. 19 от Наредба № 21 е регламентирано, че енергийните потребители възлагат и сключват договор за извършване на обследване по ЕЕ. Енергиен потребител е собственикът на всяка сграда или на всяка промишлена система за преобразуване на енергия или за крайна употреба по смисъла на § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗЕЕ. АЕЕ не е собственик на сградите, в резултат на което в конкретните случаи не се явява енергиен потребител и не следва да възлага извършване на детайлни обследвания за ЕЕ на сградите, включени в целевите годишни програми по чл. 11 от ЗЕЕ.

⁷ Към 20.02.2009 г. в България са сертифицирани общо 1048 сгради – частна, държавна и общинска собственост (16 - държавна собственост и 14 - общинска собственост), като нито една от сертифицираните сгради не е била включена в целевата програма.

връзка с това от 2006 г. ежегодно предвидените в Централния бюджет средства в размер на 1 000 000 лв. се отпускат по бюджета на МИЕ, респективно на АЕЕ за предоставяне на безвъзмездна помощ за извършване на обследвания за енергийна ефективност, с цел подобряване на конкурентноспособността на малките и средните предприятия (МСП) и за насърчаване на местното устойчиво развитие чрез подкрепа за енергоспестяването.

През 2006 г. и 2007 г. средствата са отпуснати по Програма 4 „Насърчаване въвеждането на енергоспестяващи и екологосъобразни технологии и ВЕИ”, а през 2008 г. по Програма 9 „ЕИЕЕР” от програмния и ориентирания към резултатите бюджет на МИЕ.

С цел уреждане на механизма за предоставяне на безвъзмездната помощ за извършване на обследвания за енергийна ефективност на МСП, министърът на икономиката и енергетиката ежегодно утвърждава „Насоки за кандидатстване за отпускане на безвъзмездна помощ за извършване на обследване за енергийната ефективност, с цел подобряване на конкурентноспособността и за насърчаване на местното устойчиво развитие чрез подкрепа на енергоспестяването”.

При извършения анализ и оценка по утвърдените и съгласувани показатели за изпълнение на критерия за оценка „Постигнат резултат от финансирането на малки и средни предприятия по Насоките за безвъзмездно финансиране” е установено:

- Промислените системи, които следва да бъдат обследвани и приведени в съответствие с изискванията за ЕЕ, съгласно базата данни в Агенцията са 392, като от тях 143 са МСП. През одитирания период 80 МСП са получили безвъзмездна държавна помощ от Агенцията, в резултат на която са извършили енергийни обследвания по енергийна ефективност на промислените си системи;

- Обследванията на промислените предприятия представляват анализ на енергийното им потребление за тригодишен период. На база на резултатите от енергийното обследване се определят конкретни енергоспестяващи мерки и количествени измерения за резултатите от прилагането им. Реалните икономии се постигат след въвеждане на предписаните с обследването енергоспестяващи мерки, като ефектът от тях може да се изрази в няколко основни направления: облекчаване на енергийния баланс на страната; намаляване на енергийната компонента в себестойността на произвежданата продукция и намаляване на емисиите от парникови газове.

През одитирания период Агенцията не е осъществила контрол върху бенефициентите (МСП), получили безвъзмездна помощ, относно изпълнението (внедряването) на предписаните им енергоспестяващи мерки, както и не е получила информация за изпълнението на мерките. В резултат на това в Агенцията няма данни за реализирана реална икономия на енергия и за подобряване на конкурентноспособността на МСП.

При извършените директни съществени проверки на документацията, протоколите, решенията и договорите за одобряване и отпускане на безвъзмездната помощ е установено, че АЕЕ без нормативно основание през одитирания период е изплатила на одобрените МСП безвъзмездна помощ с 283 хил. лв. (20%) повече от регламентирания размер, като е изплатила ДДС върху предоставената безвъзмездна помощ.⁸

- През одитирания период усвоените средства за безвъзмездно финансиране на МСП са само 56 на сто спрямо утвърдените поради несвоевременното утвърждаване на Насоките за съответната година от министъра на икономиката и енергетиката и тяхното публикуване. Вследствие на това за МСП остава кратък срок, в който да сключат договор за енергийно обследване и да подготвят необходимите документи за кандидатстване.⁹

⁸ Препоръка № 6

⁹ Препоръка № 7

Създадена е добра организация за предоставянето на безвъзмездна помощ на МСП, но процедурите не са утвърдени своевременно, в резултат на което е налице ниска усвояемост на средствата. Липсват данни за реализирана реална икономия на енергия и за подобряване на конкурентноспособността на МСП поради неосъществен контрол от АЕЕ относно изпълнението от МСП на предписаните им енергоспестяващи мерки.

6. Контролна дейност по енергийна ефективност

Съгласно чл. 4, ал. 1, т. 1 от ЗЕЕ, министърът на икономиката и енергетиката упражнява контрол върху изпълнението на НДППЕЕ, НКППЕЕ и обобщената годишна целева програма по чл. 11 от закона. При осъществяването на тази си функция министърът се подпомага от дирекция "ЕЕООС" съгласно чл.38 т.1 от УП на МИЕ. Контролните функции по прилагането и спазването на ЗЕЕ от енергийните потребители и лицата, извършващи енергоефективни услуги, са възложени на изпълнителния директор на АЕЕ съгласно Глава V от закона.

През периода 2006-2008 г. контролната дейност по енергийната ефективност в Агенцията е структурно осигурена в съответствие със законовата и подзаконовата нормативна уредба. С вътрешни правила са регламентирани процедурите за осъществяване на контролната дейност по енергийната ефективност от специализираната администрация на АЕЕ. Изпълнителният директор на Агенцията до 22.07.2008 г. не е определил длъжностни лица, които да извършват контрол по енергийна ефективност съгласно разпоредбите на чл. 34 от ЗЕЕ.

За периода 2006-2008 г. осъществяваният от АЕЕ контрол по енергийна ефективност е сведен само до документални проверки, свързани със съдържанието, коректността и спазването на сроковете за:

- представяне в Агенцията на информация за подлежащите на задължително сертифициране и обследване сгради;
- представяне в Агенцията от собствениците на промишлени системи на декларации за годишното потребление на енергия;
- обработване на копия от издадени сертификати на сгради и отразяване на информацията от тях в базата данни на Агенцията.

При приемането (проверките) на докладите за обследване на сгради държавна и/или общинска собственост по Целевите годишни програми по чл.11 от ЗЕЕ не са извършени проверки за уточняване на причините за значителното разминаване между квадратурата, заявена от собствениците на сгради и утвърдена от министъра на икономиката и енергетиката, и посочената от обследващата фирма квадратура.

За одитирания период Агенцията е извършила 13 експертизи на обследвания за енергийна ефективност през 2006 г. и 4 контролни проверки за изпълнени мерки по енергийна ефективност в МСП по Насоките от 2006 г. От Агенцията не са използвани пълноценно предвидените в Глава пета от ЗЕЕ и чл. 13 от УП на АЕЕ правомощия за: извършване и/или назначаване на експертизи на обследванията в сгради и промишлени системи; извършване на контролни обследвания и контрол по отношение на изпълнението на предписаните енергоспестяващи мерки. На практика не е извършван контрол на място върху енергийните потребители и лицата, извършващи обследване за енергийна ефективност на сгради и промишлени системи, и сертифициране на сгради.¹⁰ През одитирания период от АЕЕ не е извършено проучване или проверка за изпълнението на предписаните с обследванията енергоспестяващи мерки от страна на собствените на обследваните сгради и промишлени системи.

¹⁰ Препоръка № 8

През одитирания период не са използвани възможностите, предоставени със ЗЕЕ за извършване на контрол на място върху енергийните потребители. Контролната дейност е сведена само до документални проверки и като цяло се оценява като неефективна.

Заклучение

Изпълнението на дейностите по Програма „ЕИЕЕР” през периода от 01.01.2006 г. до 31.12.2008 г. е неефективно поради неизпълнение на част от заложените цели в Програмата:

- не е постигнато добро взаимодействие между институциите за изпълнение на целите на Националната дългосрочна програма за повишаване на енергийната ефективност до 2015 г.;

- в МИЕ и АЕЕ липсва информация за степента на изпълнение на заложената национална индикативна цел за енергоспестяване до 2010 г., в размер на 3 сто от крайното енергийно потребление за три години (средно по 1 на сто годишно);

- не е постигната основната цел, заложена в Целевите програми за енергийна ефективност по чл. 11 от ЗЕЕ, като средствата са усвоени изцяло за обследване без да са предприети реални енергоспестяващи мерки.

Съставеният програмен бюджет от МИЕ не изпълнява основната задача на програмно ориентирания към резултатите бюджет, т.е. обвързване на постигането на определени цели с планираните разходи и предоставянето на подробна и ясна информация, която да служи за измерване на постигнатите резултати. Това се дължи на: промени във формата на програмния бюджет на МИЕ през одитирания период; липса на обвързаност между човешките ресурси, ангажирани с изпълнението на Програмата и предоставените продукти/услуги по нея; неотчитане на дейността на Фонда за енергийна ефективност поради липса на показатели за изпълнение на същата, дефинирането на показатели за изпълнение, които не кореспондират с предоставените продукти/услуги, и не съдържат информация, с която да се оцени обективно ефективното и ефикасното изпълнение на Програмата.

ПРЕПОРЪКИ

На основание на чл. 41, ал. 1 от ЗСП, се дават следните препоръки на министъра на икономиката и енергетиката:

1. Разходите за издръжка и възнаграждения на човешкия ресурс, ангажиран с изпълнението на дейностите по дадена програма, да се планират и отчитат по съответната програма в програмно ориентирания към резултатите бюджет на МИЕ.

2. Да се прецизират показатели за изпълнение на Програма „Ефективно използване на енергията и енергийните ресурси” в съответствие със спецификата на предоставяните продукти/услуги по нея. Показателите да съдържат информация, която да позволява анализ и оценка за постигнатия напредък по отношение на ефективното и ефикасното изпълнение на целите на програмата.

3. Да се предприемат действия за разработване и внасяне за приемане в Министерския съвет на краткосрочните програми, предвидени в чл. 5, ал. 1, т. 4 и т. 5 от ЗВАЕИБ.

4. Да се инициират действия за актуализиране на състава на Съвета за координация на изпълнението на НДППЕЕ до 2015 г., създаден с РМС № 620 от 04.07.2005 г.

5. Да се активизира дейността на Съвета за координация с цел подобряване на взаимодействието и координацията между институциите и организациите по отношение повишаване на енергийната ефективност.

6. Да се преустанови практиката за изплащане на ДДС върху безвъзмездната финансова помощ за МСП, предоставяна по Насоките за кандидатстване за отпускане на безвъзмездна помощ за извършване на обследване за енергийната ефективност.

7. Да се предприемат действия за своевременното утвърждаване и публикуване на „Насоки за кандидатстване за отпускане на безвъзмездна помощ за извършване на обследване за енергийната ефективност с цел подобряване на конкурентоспособността и за насърчаване на местното устойчиво развитие чрез подкрепа на енергоспестяването”.

8. Да се предприемат действия за упражняване на контрол на място върху енергийните потребители и лицата, извършващи обследване за енергийна ефективност на сгради и промишлени системи, изпълнението на предписаните енергоспестяващи мерки и сертифициране на сгради.

На основание на чл. 42, ал. 1 от ЗСП, в срок до пет месеца от получаване на настоящия доклад министърът на икономиката и енергетиката следва да уведоми писмено Сметната палата за предприетите мерки по изпълнение на препоръките.

Настоящият доклад е изготвен на основание чл. 41, ал. 1 от ЗСП, и е приет от Сметната палата с решение № 149/15.07.2009 г.

Доц. д-р Евгения ПЕНКОВА,
член на Сметната палата
ръководител на Отделение X