ЕнЕфект

Проучване за разработване на дефиниция за “Енергийна бедност” в България

септември 2021



Аналитична серия

“Намаляване на енергийната бедност чрез политики и мерки за енергийна ефективност в домакинствата”

Център за енергийна ефективност ЕнЕфект

РЕЗЮМЕ

В редица страни на ЕС енергийната бедност е призната за сериозен социален проблем и съответно са предприети повече или по-малко успешни усилия за неговото преодоляване или ограничаване. В България също се полагат мерки за справяне с последствията от енергийната бедност чрез предоставяне на целева помощ за отопление на предполагаемо най-нуждаещите се лица или семейства. Основна слабост на такъв тип чисто социална мярка е, че е насочена основно към намаляване на последствията от проблема, а не към отстраняване на причините за съществуването му. Тези причини попадат в следните три категории:

- ниски доходи на домакинствата (последствие от икономическа бедност),
- високи цени на енергията и енергоносителите (резултат от конюнктурата на международните пазари и зависимостта на националната енергийна система от външни ресурси),
- лошото състояние на преобладаващата част от съществуващия сграден фонд (дължащо се на липса на желание или обективна невъзможност за качествено поддържане и обновяване).

Продължаващият вече три десетилетия в страната труден преход към пазарна икономика, особено при управлението на енергийните пазари, както и невъзможността на България да влияе на цените на енергоносителите, от чийто внос е силно зависима, дават малка надежда, че може сериозно да се повлияе на първите две категории в краткосрочен или средносрочен план. Състоянието на сградния фонд обаче има много висок потенциал за обновяване, най-вече чрез инвестиции за повишаване на енергийната ефективност на жилищните сгради. В последните години политиката на ЕС в тази област дава недвусмислен сигнал на страните членки, че прилагането на енергоспестяващи мерки в уязвими или енергийно бедни домакинства е разумен и ефективен подход за премахване или ограничаване на енергийната бедност.

Центърът за енергийна ефективност ЕнЕфект е организация, която от създаването си подкрепя усилията на централната и местните власти да постигнат устойчиво развитие на страната чрез по-ефективно използване на енергията. Разбирането на организацията е, че част от това устойчиво развитие включва и усилията да се преодолее или ограничи енергийната бедност на значителна част от населението в България, още повече при непосредствения риск от предстоящото либерализиране на пазара за електроенергия за битови потребители. Като част от изпълнението на своята мисия за насърчаване на политики в областта на устойчивото енергийно развитие, ЕнЕфект извърши и настоящото проучване за разработване на предложение за официална дефиниция за енергийна бедност с оглед устойчивото продължение на програмите за сградно обновяване в режим на съфинансиране от страна на собствениците. С това проучване ЕнЕфект цели да подпомогне и насърчи стремежа на различните заинтересовани страни (държавни институции, местни власти, професионални и неправителствени организации, енергийни консултанти и др.) за формулиране, прецизиране и прилагане на по-широк и ефективен инструментариум от мерки за справяне с енергийната бедност.

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ 1
СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА 2
ВЪВЕДЕНИЕ 3
„ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ“КАТО ОБЩЕСТВЕНО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО 3
I. ЦЕЛ НА ПРОУЧВАНЕТО 4
РАЗЛИКА МЕЖДУ ИКОНОМИЧЕСКА, СОЦИАЛНА, ЕКОЛОГИЧНА И ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ – ЗАЩО Е НЕОБХОДИМО ДИФЕРЕНЦИРАНЕ НА ТЕЗИ ПОНЯТИЯ 4
КРАТЪК ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА НА БЪЛГАРИЯ КАТО ЧЛЕН НА ЕС, ОТНАСЯЩИ СЕ ДО НАМАЛЯВАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ В СТРАНАТА 7
КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИ НАЦИОНАЛНИ ПОЛИТИКИ И МЕРКИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ В БЪЛГАРИЯ 10
ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИ ФОРМУЛИРОВКИ 15
ОЦЕНКА ЗА ПРИЛОЖИМОСТ НА КРИТЕРИИ, СПОРЕД КОИТО СЕ ОЦЕНЯВАТ И КЛАСИФИЦИРАТ ДОМАКИНСТВАТА СЪГЛАСНО СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ДЕФИНИЦИИ ЗА „ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ“ 18
II. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ДЕФИНИЦИЯ ЗА ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ 25
ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЗА „ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ“ СПОРЕД СПЕЦИФИКАТА И КОНКРЕТНИТЕ НУЖДИ НА БЪЛГАРИЯ 25
РАЦИОНАЛНОСТ И БЪДЕЩИ ТЕНДЕНЦИИ ПРИ ДЕФИНИРАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ 29
III: ОБЛАСТИ НА ПРИЛОЖЕНИЕ 32
ПОТЕНЦИАЛ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ В ДОМАКИНСТВАТА В БЪЛГАРИЯ 32
ПРОГНОЗНО ИЗМЕНЕНИЕ НА ЦЕНИТЕ НА ЕНЕРГИЯТА ЗА БИТОВИ КЛИЕНТИ ПРИ ЛИБЕРАЛИЗИРАНЕ ПАЗАРА НА ЕЛЕКТРИЧЕСКА ЕНЕРГИЯ 38
ПОГЛЕД В (БЛИЗКОТО) БЪДЕЩЕ: ДИФЕРЕНЦИРАН ПОДХОД ПРИ ФИНАНСИРАНЕ НА РАЗЛИЧНИТЕ ГРУПИ ДОМАКИНСТВА С ЦЕЛ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНО ОБНОВЯВАНЕ НА ЖИЛИЩАТА 40
IV. РИСКОВЕ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ ЧРЕЗ СГРАДНО ОБНОВЯВАНЕ 43
УПРАВЛЯВАЩИ И КОНТРОЛИРАЩИ ОРГАНИ 43
ПУБЛИЧНИ ФИНАНСИРАЩИ ИНСТИТУЦИИ 44
ЧАСТНИ ФИНАНСИРАЩИ ОРГАНИЗАЦИИ 45
ИЗПЪЛНИТЕЛИ НА МЕРКИ ЗА ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ 46
МЕДИАТОРИ (СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ПОСРЕДНИЦИ) 47
БЕНЕФИЦИЕНТИ 48
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 50
ТЕМАТИЧНА БИБЛИОГРАФИЯ 51
ПОЛИТИЧЕСКИ И ЗАКОНОВИ ДОКУМЕНТИ НА ЕС 51
ПОЛИТИЧЕСКИ И ЗАКОНОВИ ДОКУМЕНТИ НА БЪЛГАРИЯ 51
ПРОУЧВАНИЯ НА РАВНИЩЕ ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ 51
ПРОУЧВАНИЯ НА ОБСЕРВАТОРИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ 52
ПРОУЧВАНИЯ В БЪЛГАРИЯ 53
ПРОУЧВАНИЯ НА ЕНЕФЕКТ 53

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

BPIE - Buildings Performance Institute Europe
EPO – Energy Poverty Observatory
SDGs – Sustainable Development Goals
АУЕР – Агенция за устойчиво енергийно развитие
БФП - безвъзмездна финансова помощ
ФЕЕВИ – Фонд за енергийна ефективност и възобновяеми източници
ФМФИБ – Фонд мениджър на финансови инструменти в България
ИПОЕК – Интегриран план в областта на енергетиката и климата
МЕ – Министерство на енергетиката
МРРБ – Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС – Министерски съвет
МТСП – Министерство на труда и социалната политика
НПВУ – Национален план за възстановяване и устойчивост
НППКАВ - Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух
НПЕЕМЖС – Национална програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради

ВЪВЕДЕНИЕ

„ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ“ КАТО ОБЩЕСТВЕНО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО

Според най-общоприетото разбиране за „бедност“, това е състоянието, при което отделен човек или група от хора изпитват съществена липса на средства за нормално задоволяване на основни нужди като храна, облекло, топлина (енергия) и подслон. В последните години понятието „енергийна бедност“ придоби самостоятелен статут в общия контекст на „бедност“ до степен, че върху него се обръща специално внимание не само в социалната, но и в енергийната политика на Европейския съюз. В България съществува задълбочаващо се разбиране, че „енергийната бедност“ е много сериозен обществен проблем, чието разрешаване изисква значително повече, по-интегрирани и по-многостранни усилия от текущо осъществяваните политики и мерки. По същество, тези мерки са насочени преди всичко към ограничаване на последствията от енергийната бедност, и в доста ограничен аспект към елиминирането причините за проблема „енергийна бедност“ като такъв. В множество от разгледаните проучвания се отделя сериозно внимание за възможността и ползите от прилагане на енергийно ефективно обновяване на жилищата на енергийно бедните домакинства точно с цел да се елиминират или редуцират причините за енергийната бедност.

Като първа стъпка в процеса по преодоляване на тази бедност, това понятие следва да бъде официално дефинирано на национално равнище, като се има предвид че универсална дефиниция, валидна за всички страни от Европейския съюз, е изключително трудно да бъде създадена поради националните различия и специфики. Само по себе си обаче приемането на национална дефиниция би имало малък смисъл и полза, ако тя не се използва за структуриране на национални и местни политики и диференциране на финансовата помощ в програмите за сградно обновяване с оглед преодоляване на проблема. За тази цел е необходимо да се разработи и приеме методика, съдържаща критерии за обективна оценка на доходите на домакинствата и състоянието на сградния фонд, с помощта на която да се определят най-ефективните решения за насочването на публичния ресурс. По този начин е възможно да се постигне действително намаляване на енергийната бедност и на риска от енергийна бедност на системно равнище, както и да се осигури достъп до по-широк кръг от енергийни услуги за намаляване ненужно високите разходите за енергия за специфични групи домакинства, като постепенно се преодолеят ограниченията в обхвата на досегашните програми за сградно обновяване[1].

В тази връзка следва да се спомене, че разработването на подобна дефиниция е заложено като реформа в последната достъпна версия на НПВУ под името **„Разработване на дефиниция и критерии за "енергийна бедност" за домакинствата в Закона за енергетиката за целите на либерализацията на пазара и финансирането на проекти за енергийна ефективност“**. Смятаме, че ще бъде изключително трудно, ако не и

[1] От началото на Националната програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради през 2015 г. в България са обновени малко над 2000 сгради при над 65 000, нуждаещи се от обновяване. С очакваните средства по НПВУ сградните обновявания до 2026 г. ще достигнат до малко над 3000, което ще означава, че за десетгодишен период постигаме едва едногодишната цел на ЕС за темп на сградното обновяване.

невъзможно, да се прилага една и съща дефиниция в двата случая, най-малкото поради факта, че съотносимите програми за подкрепа на уязвимите потребители ще имат различна функция: социална защита, в първия случай, и инвестиции в сградния фонд, във втория. Целта на настоящото проучване е да подпомогне усилията за създаване на дефиниция и критерии, които да способстват финансирането на проекти за енергийна ефективност в сградния сектор, като преодолеят една от основните бариери при режим на съфинансиране (вече предвиден и в НПВУ), а именно участието на домакинствата с ниски доходи.

Смятаме, че нито усилията за преодоляване на енергийната бедност, нито официалното дефиниране на това понятие трябва да се разглеждат като чисто административен акт, наложен от изискванията на ЕС. Това е преди всичко морално задължение на обществото като цяло и на правителството в частност и предприемането на тези усилия въпреки сложността и многостранността на проблема не могат да бъдат отхвърлени или спестени без сериозен риск от допълнително разделение на обществото, маргинализиране и социално изключване на една немалка част от населението, водещи след себе си редица негативни икономически и социални последствия.

I. ЦЕЛ НА ПРОУЧВАНЕТО

РАЗЛИКА МЕЖДУ ИКОНОМИЧЕСКА, СОЦИАЛНА, ЕКОЛОГИЧНА[2] И ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ – ЗАЩО Е НЕОБХОДИМО ДИФЕРЕНЦИРАНЕ НА ТЕЗИ ПОНЯТИЯ

В България, както и в ЕС, все още няма общоприета официална дефиниция за понятието „енергийна бедност“, въпреки че самото то има все по-широко разпространение в публичното и експертното пространство. В повечето случаи енергийната бедност се възприема като подкатегория или частно проявление на икономическата/финансовата бедност. Въпреки че от макроикономическа перспектива подобен подход вероятно има своите основания, той не е практически полезен и приложим, тъй като не способства насочването на инвестиции в доказано ефективни решения, които имат директен положителен ефект както върху конкретното „енергийно“ измерение на бедността на микониво, така и върху общия феномен на системно равнище. Четирите конкретизирани типа „бедност“, които са широко проявени в бившите социалистически страни и важат с особена сила за България – икономическа/финансова, социална, екологична и енергийна – имат много допирни и пресечни точки помежду си както по отношение на причините, така и на последствията. Но именно ясното диференциране на разликите между тях дава възможност за приемане на най-правилните начини и решения при усилията за тяхното ограничаване. Може би най-голямата полза от диференцирането на тези типове бедност обаче е възможността точно да се определи и разграничи субектът (или групата от субекти, разграничени според равнището на енергийна бедност например), по отношение на който/които да се избира най-правилният подход, политики и мерки за преодоляване на проблема. Важна е и способността да се определят и приемат набор от индикатори за определяне равнището/аспектите на енергийната бедност, което би станало доста по-лесно при наличие на обществено приемлива и технически приложима дефиниция за този проблем.

[2] „Екологична“ в този доклад е българското значение на термина „Environmental”

ОБЩОПРИЕТО РАЗБИРАНЕ ЗА РАЗЛИЧНИТЕ ТИПОВЕ БЕДНОСТ			
ИКОНОМИЧЕСКА БЕДНОСТ	*СОЦИАЛНА БЕДНОСТ*	*ЕКОЛОГИЧНА БЕДНОСТ*	*ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ*
Състояние, при което индивидуални лица или група от лица (семейство/домакинство) не притежават средствата за осъществяване на материални придобивки, които да осигурят близък до нормално приетия за дадено общество стандарт на живот	Състояние, при което в повечето случаи отделният индивид не участва пълноценно като обособена социална единица в обществения живот	Състояние, при което обществото като цяло, отделни негови групи или индивиди изпитват деградирана околна среда, представляваща екзистенциална заплаха и влияеща негативно върху социалните и икономическите дейности	Състояние, при което домакинствата не могат да си позволят адекватно потребление на енергия поради комбинация от ниски доходи, високи цени на енергията, липса на алтернативни енергоизточници и лошо енергийно състояние на жилищата

Причини за *икономическата бедност*:

- Обща икономическа обстановка в страната
- Хронична безработица или непълна заетост
- „Замиращ“ икономически сектор(и); „износ“ или загуба на работни места и цели предприятия
- Липса на или нежелание за преследване на възможности, свързани с добра професионална реализация
- Пристрастяване към вредни и опасни субстанции
- Продължителна болест или друг вид нетрудоспособност.

Причини за *социалната бедност*:

- Последствията на „икономическата бедност“ (в много случаи това е основна причина)
- Специфика на характера и нрава на лицето, определящи съответното поведение
- Психологическа или физическа травма
- Неортодоксални религиозни, социални или политически разбирания и възгледи
- Проблеми в семейството или в роднинските отношения
- Липса на желание или мотивация за развитие на личността чрез обучение, повишаване на общата култура и професионалната квалификация.

Причини за *екологичната бедност*:

- Сериозно увредена климатична система
- Замърсяване на водата, въздуха и почвата
- Прекалено или неустойчиво експлоатиране на природните ресурси
- Използване на конвенционални или замърсяващи източници на енергия
- Лошо управление на битовите и промишлените отпадъци
- Разрушаване на екологични системи и хабитати
- Пренаселване на отделни региони или райони.

Причини за *енергийната бедност*:

- Лошо състояние на огромна част от сградния фонд, породено в голяма степен от липса на поддръжка и възможности за обновяване
- Непрекъснато покачващи се цени на конвенционалните енергоносители, особено на тези, зависещи от спецификата на международните пазари
- Либерализиране на пазара за енергия и елиминиране субсидирането на цените без съпътстващи мерки за намаляване на ефекта върху крайните потребители
- Липса на нормативна уредба за децентрализация на производството на енергия и стимулиране на енергийни кооперативи
- Общата икономическа конюнктура в страната, предопределяща висока степен на безработица в определени региони, ниски доходи и маргинализиране на цели групи от населението.

Между тези типове бедност съществува сложна матрица от причинно-следствени връзки и отношения. От една страна, за успешно справяне с всеки тип бедност следва да се вземат под внимание специфичните причини за тази бедност, както и какви точно са последствията от нейното проявление. От друга страна, определени политики и мерки за адресиране на един вид бедност имат съществено влияние върху намаляване последствията от друг тип бедност. Например мярката за подмяна на отоплителни системи и домакински уреди с по-ефективни не само води до намалено енергопотребление (и по-ниски енергийни разходи в бюджета на бенефициента), но и до намаляване замърсяването на въздуха вследствие ограниченото използване на замърсяващи енергоносители. Повишаването на икономическото благосъстояние (казано по друг начин – намаляването на икономическата бедност) от своя страна оказва позитивно влияние по отношение на другите типове бедност – социалната, екологичната и енергийната. В тази ситуация е необходимо още веднъж да се подчертае, че успешното справяне с различните типове бедност изисква използването на интегриран подход, който отчита разликите в спецификата, но и предлага ефективни широкообхватни решения.

Трябва да е отбележи, че „енергийна бедност“ засега е по-скоро структурен термин, използван предимно в политически документи и в речника на определен кръг заинтересовани страни, отколкото концепция с широка обществена представителност. Към момента в България по-широко приложение е намерило понятието „уязвими клиенти“, като според Закона за енергетиката това са „битови клиенти, които получават целеви помощи за електрическа енергия, топлинна енергия или горива съгласно Закона за социалното подпомагане и подзаконовите нормативни актове по прилагането му“. Министерството на енергетиката, вземайки предвид Директива 2009/72/ЕО, е възприело дори по-тясна дефиниция за „уязвими клиенти“, според която такива са „битови клиенти, в чиито обекти, снабдявани с електрическа енергия, живеят лица, които поради възраст, здравословно състояние или доход са в риск от социално изключване във връзка със снабдяването и потреблението на електрическа енергия и се ползват от мерки за социална защита, за осигуряване на необходимите им доставки на електрическа енергия“. Очевидният недостатък на тази дефиниция е, че в контекста на подобряване на състоянието на сградния фонд като една от основните причини за енергийната бедност, основният проблем не е в риска от „социалното изключване“, нито пък обхватът трябва

да се ограничава до електрическата енергия, вместо да се насочи към целия набор от енергийни услуги.

Липсата на общоприета или официална дефиниция за енергийна бедност представлява многостранен проблем, който се отнася както до разнопосочното и често объркващо използване на понятието в публичната сфера, така и до избора на инструментариум от всички възможни и полезни мерки за намаляване причините за проблема и смекчаване на последствията от него. Най-голямо значение има това по отношение на структурирането на финансовите механизми, с помощта на които трябва да се осъществяват споменатите мерки.

КРАТЪК ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА НА БЪЛГАРИЯ КАТО ЧЛЕН НА ЕС, ОТНАСЯЩИ СЕ ДО НАМАЛЯВАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ В СТРАНАТА

ДИРЕКТИВА ЗА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР НА ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЯ (2009/72/ЕО)

Специфичен текст	Акцент
Член 3, Параграф 7: „Държавите членки вземат подходящи мерки за защита на крайните клиенти и по-специално осигуряват адекватни гаранции за защита на уязвими клиенти. Във връзка с това всяка държава членка определя понятието „уязвими клиенти“, което може да се отнася до енергийна бедност и, между другото, до забраната за спиране на електричеството на такива клиенти в критични моменти…“	- Уязвими клиенти - Енергийна бедност - Защита и гаранция - Забрана за спиране на електрическата енергия
Член 3, Параграф 8: „Държавите членки предприемат подходящи мерки, като например съставяне на национални планове за действие в областта на енергетиката и предоставяне на помощи по линия на системите за социална сигурност, за да гарантират необходимите доставки на електроенергия за уязвими клиенти или предоставяне на помощ за повишаване на енергийната ефективност, с цел справяне с енергийната бедност, при констатирането ѝ, включително в по-широкия контекст на бедността...“	- Гарантиране на доставки от електроенергия на уязвими клиенти - Енергийна ефективност - Енергийна бедност

ДИРЕКТИВА ЗА ЕНЕРГИЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ (2018/2002)

Специфичен текст	Акцент
Преамбюл 23: „… политиките на Съюза в областта на енергийната ефективност следва да са приобщаващи и по този начин следва да осигуряват достъпност до мерките за енергийна ефективност за потребителите, засегнати от енергийна бедност. Подобряването на енергийната ефективност на сградите следва да бъде в полза по-специално на уязвимите домакинства, включително на домакинствата, засегнати от енергийна бедност…“	- Достъпност до мерките за енергийна ефективност - Уязвими домакинства - Енергийна бедност
Преамбюл 24: „… мерките за енергийна ефективност трябва да бъдат от основно значение за всяка икономически ефективна стратегия за борба с енергийната бедност и уязвимостта на потребителите и да допълват политиките в областта на социалната сигурност на равнището на държавите членки. С цел да се гарантира, че мерките за енергийна ефективност устойчиво намаляват енергийната бедност на наемателите, следва да се вземат предвид икономическата ефективност на тези мерки, както и икономическата им достъпност за собствениците и наемателите, и да се гарантира подходяща финансова подкрепа за тези мерки на равнището на държавите членки“	- Икономически ефективна стратегия - Допълнение към социална политика - Достъпност - Конкретизирана финансова подкрепа

Преамбюл 36: „… Финансовата подкрепа следва да се съсредоточи върху икономически ефективните методи за повишаване на енергийната ефективност, което ще доведе до намаляване на енергийното потребление. ЕИБ и ЕБВР, съвместно с националните насърчителни банки, следва да изготвят, създават и финансират програми и проекти, специално предназначени за сектора за енергийна ефективност, включително за домакинствата, засегнати от енергийна бедност“	- Икономическа ефективност - Енергийно потребление - Финансови програми и проекти - Енергийна бедност

ДИРЕКТИВА ЗА ЕНЕРГИЙНИТЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА СГРАДИТЕ (2018/844)

Специфичен текст	Акцент
Преамбюл 9: „За да се постигне високо енергийно ефективен и де-карбонизиран сграден фонд и за да се гарантира, че дългосрочните стратегии за саниране ще доведат до нужния напредък към трансформация на съществуващите сгради в сгради с близко до нулево нетно потребление на енергия, в частност чрез увеличаване на основното саниране, държавите членки следва да предвидят ясни насоки и да очертаят измерими и целенасочени действия, както и да насърчат равен достъп до финансиране, включително за сегментите от националния сграден фонд с най-лоши характеристики, за потребителите, намиращи се в състояние на енергийна бедност…“	- Декарбонизиран сграден фонд - Ясни насоки и конкретни действия - Равен достъп до финансиране - Енергийна бедност

ДИРЕКТИВА ЗА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР НА ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЯ (2019/944)

Специфичен текст	Акцент
Преамбюл 58: „Държавите членки следва да предприемат необходимите мерки, за да защитят уязвимите клиенти и клиентите в положение на енергийна бедност в условията на вътрешния пазар на електроенергия. Такива мерки може да се различават в зависимост от конкретните условия в съответните държави членки и могат да включват мерки в областта на социалната или енергийната политика във връзка с плащането на сметките за електроенергия, инвестициите в енергийната ефективност на жилищните сгради или защитата на потребителите, като например гаранции срещу изключването от мрежата…“	- Защита уязвими клиенти - Енергийна бедност във вътрешния пазар на електроенергия - Социална или енергийна политика
Преамбюл 59: „…Домакинствата в положение на енергийна бедност нямат възможност да си позволят (тези) енергийни услуги поради съчетанието от нисък доход, високи енергийни разходи и ниска енергийна ефикасност на жилищата си. Държавите членки следва да събират необходимата информация, за да следят броя на домакинствата в положение на енергийна бедност. Точното измерване би позволило на държавите членки да идентифицират домакинствата, засегнати от енергийна бедност, с цел да окажат целенасочена помощ…“	- Домакинства в енергийна бедност - Енергийни услуги - Информация за енергийна бедност
Преамбюл 60: „… Ниските доходи, високите енергийни разходи и ниската енергийна ефективност на жилищата са важни фактори за установяването на критерии за измерване на енергийната бедност. Във всеки случай държавите членки следва да гарантират необходимите доставки за уязвимите клиенти и клиентите в положение на енергийна бедност. За тази цел може да се използва интегриран подход, например в рамките на енергийната и социалната политика, и мерките могат да включват социални политики или повишаване на енергийната ефективност на жилищата…“	- Критерии за енергийна бедност - Гарантирани доставки на уязвими и енергийно бедни клиенти - Интегриран подход - Енергийна и социална политика
Член 27 „Енергийна Бедност“: „При оценката на броя на домакинствата в положение на енергийна бедност съгласно член 3, параграф 3, буква г) от Регламент (ЕС) 2018/1999 държавите членки определят и публикуват набор от критерии, които могат да включват ниски доходи, високи енергийни разходи като дял от разполагаемия доход и ниска енергийна ефективност…“	- Критерии за енергийна бедност - Ниски доходи - Висок енергиен разход - Ниска енергийна ефективност

РЕГЛАМЕНТ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ЕНЕРГИЙНИЯ СЪЮЗ (2018/1999)	
Специфичен текст	**Акцент**
Преамбюл 26: „Когато изготвят своите интегрирани национални планове в областта на енергетиката и климата (ИНПЕК), държавите членки следва да правят оценка на броя на домакинствата в положение на енергийна бедност, като се вземат предвид необходимите вътрешни енергийни услуги, необходими за гарантиране на основни стандарти на живот в съответния национален контекст, съществуващата социална политика и други относими политики, както и индикативните насоки на Комисията относно относимите показатели, включително географско разпределение, основани върху общ подход спрямо енергийната бедност. В случай че дадена държава членка констатира, че разполага със значителен брой домакинства в положение на енергийна бедност, тя следва да включи в своя план национална индикативна цел за намаляване на енергийната бедност“	- Национален план за енергетика и климат - Оценка на брой домакинства в енергийна бедност - Национална индикативна цел

Анализът на тези политически документи, с които България трябва да се съобрази и чиито изисквания трябва да изпълни, показва няколко важни неща:

- Усилията за преодоляване на енергийната бедност трябва да се подчиняват на прилагането на ***интегриран подход***, който да включва мерки както от социалната, така и от енергийната политика на страните – членки на ЕС, каквато е и България.

- Споменатите мерки трябва да са ***икономически ефективни***, като силно ударение в този род мерки трябва да бъде поставено на енергоефективните такива.

- Финансирането на мерките за подобряване на енергийната ефективност в страните членки трябва да бъде насочено по принципа на ***равен достъп до всички заинтересовани страни***, включително домакинствата, изпитващи енергийна бедност. Казано по друг начин – необходимо е да се създадат набор от финансиращи инициативи, които да са съобразени и съответно насочени към конкретна група от домакинства, определена чрез дефиницията за енергийна бедност.

- България като страна от ЕС в челото на класацията за енергийна бедност (според два от първичните индикатори на Обсерваторията за енергийна бедност) би трябвало да определи ***национална индикативна цел*** за намаляване на тази бедност. В допълнение, страната трябва да изгради и ***система за мониторинг*** на този проблем, което предполага регулярно, конкретизирано и задълбочено събиране на данни, отнасящи се до домакинствата, засегнати или в риск от енергийна бедност.

- Проблемът с енергийната бедност трябва да бъде ***адекватно отразен*** в най-важните национални политически документи, като например Интегрирания план за енергетика и климат или Националния план за възстановяване и устойчивост.

КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИ НАЦИОНАЛНИ ПОЛИТИКИ И МЕРКИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ В БЪЛГАРИЯ

ПОЛИТИКА: ИНТЕГРИРАН ПЛАН В ОБЛАСТТА НА ЕНЕРГЕТИКАТА И КЛИМАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2021-2030; ИЗМЕРЕНИЕ *„ВЪТРЕШЕН ЕНЕРГИЕН ПАЗАР“*

Специфичен текст	Акцент
Параграф 2.4.4 Енергийна бедност: За да се гарантира защитата на енергийно уязвимите клиенти, държавата ще въведе мерки за подпомагане, позволяващи преминаването на процеса на либерализация на пазара без социални смущения чрез преследване на следните цели: - Да осигурява адекватна защита за енергийно бедните лица с предоставяне на целеви помощи за отопление; - Да прилага механизъм за защита на уязвимите клиенти при стартиране на процеса към пълна либерализация на цените на електрическата енергия за крайните клиенти, в това число и битовите; - Обновяване на сградния фонд. При обновяването на многофамилни жилищни сгради до клас „В“ се понижават средните месечни разходи, необходими за адекватно отопление на жилищата. Това може да доведе до изваждането на домакинствата, определени като рискови по доходи от групата на застрашените от енергийна бедност; - Повишаване на енергийната ефективност чрез въвеждането към националната цел по чл. 7 от Директива 2012/27/ЕС, на изискването за приоритетно изпълнение на мерки за повишаване на енергийната ефективност при уязвими клиенти, включително домакинства, засегнати от енергийна бедност, и когато е целесъобразно, в сгради за социално жилищно настаняване.	- Целева помощ за отопление - Механизъм за защита на уязвими клиенти при пълната либерализация на пазара - енергийно ефективно обновяване на сградния фонд - Национална цел по чл. 7 от Директива 2012/27/ЕС - Приоритетно изпълнение на енергоспестяващи мерки при уязвими клиенти и домакинства в енергийна бедност

ПОЛИТИКА: ДЪЛГОСРОЧНА НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА ПОДПОМАГАНЕ ОБНОВЯВАНЕТО НА НАЦИОНАЛНИЯ СГРАДЕН ФОНД ОТ ЖИЛИЩНИ И НЕЖИЛИЩНИ СГРАДИ ДО 2050 Г.

Специфичен текст	Акцент
Стр. 144, Подход за адресиране на въпросите, свързани с намаляване на енергийната бедност: Мерките за подобряване на енергийната ефективност в сградния фонд са от особена важност, доколкото не само постигат моментно облекчаване на състоянието на социално уязвимото население (каквато е ролята на социалните помощи), но трайно допринасят за излизане от състояние на бедност, доколкото въздействат върху причините за него. Следва обаче да се разграничат двата вида помощи, доколкото се използват в различен контекст и за постигането на различни цели: социалните помощи за отопление целят да задоволят базовата необходимост от отопление, а целевите помощи за енергийно обновяване правят възможно участието на нискодоходни собственици, които много вероятно не попадат в обхвата на получаващите помощи за отопление. Важно е да се разграничат двете целеви групи, както и подходите и критериите за получаване на помощта, доколкото помощи за обновяване са необходими в сградите, където се появи инициатива на етажната собственост. „…Жилищната политика по същество е местна политика, помощите за обновяване е по-добре да са част от общинската политика за подкрепа на неплатежоспособните лица за участие в програми за изпълнение на мерки за енергийна ефективност и за обновяване за енергийна ефективност на сградите. По този начин, нуждите могат по-лесно да бъдат поставени в контекста на местните специфики. Това, от една страна, ще създаде възможност за повече гъвкавост с цел своевременно стартиране на широкомащабен процес по обновяване на жилищния	- Енергийна бедност - Разграничение между социална и ЕЕ помощи - Разграничаване между целеви групи - Инициатива на етажната собственост за обновяване - Общинска политика вместо национална

сграден фонд. От друга страна, ограниченият публичен ресурс ще бъде насочен към лица/домакинства живеещи в сгради, където се е появила инициатива на етажната собственост за участие в програми за енергийна ефективност, изискващи съфинансиране от страна на собствениците“.	
ПОЛИТИКА: ПЛАН НА БЪЛГАРИЯ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ (Завършен и представен на Европейската комисия на 15 октомври 2021)	
Специфичен текст	**Акцент**
Част „Зелена България“, Компонент „Нисковъглеродна икономика“, *Реформа 3*: Разработване на дефиниция и критерии за „енергийна бедност" за домакинствата в Закона за енергетиката за целите на либерализацията на пазара и финансирането на проекти за енергийна ефективност - Задача 1 - Създаване на работна група за изготвяне на предложение за нормативни промени (Q1/2022): Ще бъде създадена работна група с представители от Министерството на енергетиката, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Агенцията за устойчиво енергийно развитие, натоварена със задачата за изготвяне на съответните нормативни промени, регламентиращ „енергийната бедност“. - Задача 2 - Консултации със заинтересованите страни (Q2/2022) - Задача 3 - Изготвяне на проект на дефиниция на „енергийна бедност“ и проект на нормативни промени (Q3/2022) - Задача 4 - Приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за енергийната ефективност от Народното събрание (Q4/2022) *Инвестиция 1* - Енергийна ефективност в сграден фонд: Мярката предвижда изпълнението на три компонента за повишаване на енергийната ефективност. Задължително изискване след изпълнение на мерките по всички компоненти е да се постигнат икономии на първична енергия от 30% за всеки обект. В рамките на **първия компонент** се предвижда да бъдат финансирани мерки за повишаване на енергийната ефективност в жилищния сграден фонд на страната. Компонентът е структуриран в два работни пакета в зависимост от момента на кандидатстване на сдруженията на собствениците на жилищните сгради: **пакет 1** при кандидатстване на сдруженията до 30.09.2022 г., предвиждащ 100% проектно финансиране от схемата и **пакет 2** – за сдружения, кандидатстващи от 01.10.2022 г. до 01.03.2023 г., при предвидено 80% проектно финансиране от схемата и 20% самоучастие на сдруженията. За пакет 2 е предвидена възможност, при желание от страна на сдруженията на собствениците на сградите, за осигуряване на техния финансов дял от обновителните дейности чрез договор за енергийно спестяване (ЕСКО компонент).	- Нормативно регламентиране на енергийната бедност - Промени в Закона за енергийната ефективност - Компонент „Финансиране на енергийно ефективно обновяване“ на жилищния фонд - Постигане на енергиен клас „Б“ след енергийно ефективно обновяване на сградите от жилищния фонд
ПОЛИТИКА: НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ И ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА БЕДНОСТТА И НАСЪРЧАВАНЕ НА СОЦИАЛНОТО ВКЛЮЧВАНЕ	
Специфичен текст	**Акцент**
Част III - Актуално състояние и предизвикателства: „…Във връзка с провежданите реформи в енергийния сектор и в контекста на актуалната европейска проблематика през последните години, в България все по-често се поставя във фокуса на общественото внимание т.нар. „енергийна бедност“… България е сред държавите с най-високи показатели в тази област. В тази връзка и предвид липсата на дефиниция и на ясни параметри на проблема, е особено необходимо провеждането на задълбочен обществен дебат с активното участие на социалните	- Липса на дефиниция за енергийна бедност - Комплексна политика за справяне с проблема - Координирани действия на заинтересованите страни

партньори и гражданското общество, за да се определи „енергийната бедност“ в България. Така ще се отвори пътят за разработване и на една комплексна политика в тази област.
За превенция на енергийната бедност е особено необходимо провеждането на целенасочена политика, която засяга икономическата активност и свързаното с нея непрекъснато повишаване на доходите, енергийната ефективност, усъвършенстване на механизма на ценообразуване на електроенергията, диверсификация на енергийните източници и др. Това изисква координирано взаимодействие и изпълнение на специфични цели за всяка една от ангажираните по компетентност страни и тяхното активно участие в този процес…“

Анализът на документите, които са най-тясно свързани с националната политика, отнасяща се до проблема с енергийната бедност в България, показва както позитивни, така и негативни неща. От една страна, енергийната бедност се възприема значително по-сериозно в сравнение с няколко години назад и се приема като проблем, който изисква мобилизиране на голямо количество ресурси – финансови, организационни, информационни, законови, обществени – за успешното му разрешаване. Именно в тази връзка в по-голяма или по-малка степен се разбира необходимостта от интегриран подход, обединяващ социални и инвестиционни мерки, както и диференцирани приоритети (например разделение на домакинствата според нивото на енергийна бедност) при изразходване на финансовите ресурси. Също така позитивно е и желанието да се разработи, обсъди и приеме национална дефиниция за енергийната бедност с цел подобряване/усъвършенстване на инструментариума за решаването на проблема. От друга страна, продължават да проличават хроничните слабости при прилагане на политики в условията на националната действителност: инерция; желание да се върви по пътя на най-малкото съпротивление и усилия за решаване на проблемите; тенденция за пренебрегване на ясно определени цели и задачи, съпътствани от строги критерии за оценка на тяхното прилагане и на постигнатите резултати за сметка на пожелания, обобщения и намерения, отлагани за бъдещето. Не може да не се отбележи, че Националният план за възстановяване и устойчивост е сериозна крачка в правилната посока, но и в него има редица проблематични аспекти.

По-долу са описани най-важните действащи мерки, които отразяват, а донякъде вече изостават, от текущата политическата рамка за ограничаване на енергийната бедност, което подчертава нуждата от тяхното ревизиране и осъвременяване. Най-очевидният пример в това отношение е НПЕЕМЖС, която трябва да фокусира значителна – ако не и цялата – част от безвъзмездната финансова помощ (БФП) за енергийна ефективност при енергийно ефективно обновяване на сградния фонд.

МЯРКА: ЦЕЛЕВА ПОМОЩ ЗА ОТОПЛЕНИЕ СПОРЕД НАРЕДБА № РД 07-5/16.05.2008

Описание	Прилагана от средата на 90-те години на миналия век досега, целевата помощ за отопление се предоставя на лицата и семействата, чиито средномесечен доход за предходните 6 месеца преди месеца на подаване на заявлението декларация е по-нисък или равен на диференцирания доход за отопление и отговарят на условията за получаване на месечна социална помощ на база диференциран минимален доход. Основа за определяне на диференцирания доход за отопление е базовият доход за отопление (БДО), който е в размер два пъти гарантирания минимален доход, или 150 лева за отоплителен сезон 2019/2020 г. Администрира се от Министерството на труда и социалната политика.

Тип	Мярка от социалната политика на българското правителство
Целева група	Отделни лица или семейства
Силни страни	Опростено администриране; широка достъпност; сравнително кратко време за обработка на подадените заявления и вземане на решение; натрупан опит и изграден капацитет в резултат на многогодишно прилагане; използване на диференциран подход към различни групи от населението при определяне на диференцирания минимален доход за отопление; бенефициентите могат да изберат какъв вид енергийни източници да ползват.
Слаби страни	Насочена предимно към намаляване последствията от енергийната бедност, а не към елиминиране или редуциране на причините за нея; допринася за увеличаване замърсяването на въздуха чрез използване на неефективни първични носители на енергия (дърва и въглища); не се контролира и трудно може да се установи дали помощта се използва по предназначение; съществува възможност за злоупотреби; не достига до голяма част от домакинствата, които де факто са енергийно бедни.

МЯРКА: ЕНЕРГИЙНО ЕФЕКТИВНО ОБНОВЯВАНЕ НА МНОГОФАМИЛНИ ЖИЛИЩНИ СГРАДИ ЧРЕЗ НАЦИОНАЛНАТА ПРОГРАМА ЗА ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ НА МНОГОФАМИЛНИТЕ ЖИЛИЩНИ СГРАДИ (НПЕЕМЖС) 2015-2019 И ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РЕГИОНИ В РАСТЕЖ“ 2014-2020

Описание	По същество тези две идентични и свързани програми предоставяха 100% безвъзмездна помощ за енергийно ефективно реновиране на жилищни блокове (многофамилни жилищни сгради) с цел постигане клас на енергопотребление „С“. Одобрението на кандидатите за участие в програмата става на принципа „първи дошъл - първи получил“ (first come – first serve). Принципно се изисква детайлно енергийно обследване, в което ясно да са описани какви енергоспестяващи мерки следва да бъдат приложени
Тип	Мярка от енергийната политика на българското правителство
Целева група	Домакинства в многофамилни жилищни сгради
Силни страни	Национален обхват; участие на голям брой общини; голям интерес; повишаване капацитета на фирми, занимаващи се с изготвяне на енергийни обследвания или прилагане на СМР (монтаж на изолация, смяна на дограма и др.), както и на доставчици
Слаби страни	Липса на самоучастие от страна на бенефициентите; завишени цени на СМР и материалите; слаб или изобщо несъществуващ мониторинг на постигнатите резултати; създаване на погрешна представа в заинтересованите страни по отношение на бъдещо финансиране за енергоефективно обновяване на този тип сгради; създаване на неблагоприятна среда за мобилизиране и използване на частен финансов ресурс; неравномерно разпределение на бенефициентите на национално ниво (някои региони на страната изглеждат „привилегировани“); в определени случаи общини изпитват силен административен товар при администриране на програмата на местно ниво (недостатъчен капацитет)

МЯРКА: ПРОЕКТ „БЪЛГАРСКИ ОБЩИНИ РАБОТЯТ ЗАЕДНО ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА КАЧЕСТВОТО НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ“, финансиран по Програма LIFE на Европейския съюз (LIFE-IP Clean Air)

Описание	С период за изпълнение 2018 – 2024 и бюджет от 16,7 млн. евро (финансовият принос от Европейската комисия е 60%), проектът цели подобряване качеството на въздуха в общините София, Бургас, Русе, Стара Загора, Велико Търново и Монтана. Основният инструмент за постигане на целта е разработване и прилагане на 100% грантова схема за преход към алтернативни форми за отопление на домакинствата в шестте общини. Схемата включва преминаване от отопление на дърва и въглища към отопление на пелети, газ или използване на централно топлоснабдяване
Тип	Мярка от екологичната политика на българското правителство
Целева група	Домакинства
Силни страни	Ясно определен процес за кандидатстване; достъпни формуляри; адресира както енергийната (макар и на по-ограничено ниво), така и екологичната бедност
Слаби страни	Ограничен ресурс; не е сигурно дали фокусът е върху сегмента от енергийно бедни домакинства или домакинства, които просто имат желание да получат безплатно

	модерни домакински системи за отопление; безвъзмездното финансиране демотивира мобилизирането и използването на частен финансов ресурс

МЯРКА: ПОДОБРЯВАНЕ НА КАЧЕСТВОТО НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ С ПОДКРЕПАТА НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ОКОЛНА СРЕДА“

Описание	Проектът е инициатива по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“ и съдържа няколко предвидени процедури, една от които е „Подобряване качеството на атмосферния въздух (КАВ)“ чрез намаляване наднормените нива на фини прахови частици (ФПЧ 10 и индиректно на азотни оксиди NOx) на територията на следните общини с нарушено КАВ по тези показатели - Бургас, Видин, Димитровград, Монтана, Пловдив, Смолян и Столична община. Бюджет – 111,4 милиона лева; продължителност – до края на 2023. Основната дейност по тази инициатива е безвъзмездна подмяна на отоплителни устройства на твърдо гориво с екологични алтернативи.
Тип	Мярка от екологичната политика на българското правителство
Целева група	Домакинства
Силни страни	Значително по-голям бюджет от подобната програма Life-IP Clean Air; предвижда се обхващане на 25 000 домакинства; ясно определен процес за кандидатстване; достъпни формуляри; адресира както енергийната, така и екологичната бедност
Слаби страни	Не е сигурно дали фокусът е върху сегмента от енергийно бедни домакинства или домакинства, които просто имат желание да получат безплатно модерни домакински системи за отопление; безвъзмездното финансиране демотивира мобилизирането и използването на частен финансов ресурс

МЯРКА: ПРОГРАМА НА МИКРОФОНД АД И ХАБИТАТ БЪЛГАРИЯ ЗА МИКРОФИНАНСИРАНЕ И ПОДКРЕПА НА МЕСТНИ ОБЩНОСТИ

Описание	Кредитна линия, открита в 2008 г. под съвместното управление на Микрофонд АД и Хабитат България, с цел предоставяне на микрокредити за енергоефективна реконструкция на жилища
Тип	Смесена мярка (социална и енергийна)
Целева група	Семейства (домакинства) с доход между 20 и 100% от средната заплата в България
Силни страни	Подпомага домакинства, които трудно биха успели да получат кредитно финансиране от търговските банки
Слаби страни	Малък ресурс; недостатъчна популярност въпреки положителните резултати

Анализът на съществуващите мерки, свързани с намаляване на енергийната бедност в България, показва по-скоро негативни, отколкото позитивни неща. С изключение на последната разгледана (частна) схема, безвъзмездното грантово финансиране остава предпочитан механизъм към момента, без обаче съответните мерки да убедят, че са насочени конкретно към действително нуждаещите се субекти (например домакинства, които нямат никаква възможност да използват собствен ресурс поради липса на такъв). По-лошото е, че тези мерки създават нереалистични очаквания сред заинтересованите страни и потенциалните участници, както и че предотвратяват мобилизирането на частен капитал, който може да подпомогне осъществяването на мерки за енергийна ефективност на много по-обширен фронт, така че да се постигне максимална ефективност в използването на финансовите ресурси на национално равнище. Хронични слабости при някои от тези мерки са голямата степен на стихийност и епизодичност, както и силно ограниченият характер на тяхното приложение – обхващащи незначителен като брой обем на бенефициенти в сравнение с реалните нужди, което има пренебрежимо значение при разглеждане енергийната бедност на национално равнище.

ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИ ФОРМУЛИРОВКИ

А. Обединено кралство на Англия, Шотландия, Уелс и Северна Ирландия

На равнище Европейски съюз само няколко страни имат официално приета дефиниция за "Енергийна бедност". Обединеното кралство беше първата страна членка на ЕС, която предприе усилия за дефиниране на понятието „енергийна бедност", както и за приемане на методика за измерването на тази бедност на национално равнище. Споменатата методика, позната като „Правилото за 10%", калкулира отношението между дохода на домакинство и разходите за енергийно потребление; за „енергийно бедно" домакинство се приема такова, което харчи над 10% от дохода за посрещане на енергийните разходи. По този начин бе приета и официалната дефиниция за енергийна бедност (в контекста на тази страна се използва формулировката „бедност на горива" - „fuel poverty"), според която:

Домакинство може да бъде определено като бедно по отношение на горива (носители на енергия), ако трябва да харчи повече от 10% от дохода си, за да затопли жилището до стандартно приета комфортна температура (21 градуса Целзий в спално помещение и 18 градуса Целзий в другите помещения)[3].

Тази опростена дефиниция е лесна за разбиране от най-широк кръг заинтересовани страни и дава възможност за приложение в различни програми за подпомагане, като това е най-силната ѝ характеристика. Същевременно, съществени критики бяха изразени по отношение на това, че не се отчита влиянието на други съществени променливи, като например енергийните характеристики на жилището и социалния статус на домакинството.

A1. Като резултат на тези критики, ***Англия*** прие осъвременена дефиниция, според която:

Едно домакинство е бедно на горива (носители на енергия), когато: 1) доходът на домакинството е под нивото на бедността (като се вземат предвид и разходите за енергия); и 2) разходите за енергия са по-високи от типичните за сходен тип домакинство[4].

В другите страни от Обединеното кралство решиха повече или по-малко да се придържат към първоначалната дефиниция за енергийна бедност (fuel poverty):

A2. ***Шотландия – предходна дефиниция****: Едно домакинство изпитва бедност на горива (носители на енергия), ако за да поддържа задоволителен режим на отопление, е принудено да харчи повече от 10% от дохода си (включително помощи от типа на „Издръжка на жилището" и „Подпомагане за ипотеката на жилището") за плащане за цялостното използване на горива в домакинството*[5].

[3] 2001 UK Fuel Poverty Strategy
[4] UK Department of Energy and Climate Change: Fuel Poverty - a Framework for Future Action, 2013 https://www.gov.uk/government/publications/fuel-poverty-a-framework-for-future-action
[5] Trinomics: Selecting Indicators to Measure Energy Poverty. Final Report, 2016 http://trinomics.eu/project/selecting-indicators-to-measure-energy-poverty/

А3. ***Шотландия – текуща дефиниция****: Едно домакинство се счита за бедно на горива, ако: 1) След като са извадени жилищните разходи, повече от 10% (20% за екстремна бедност на горива) от нетния доход са необходими, за да се заплати разумната нужда от горива; и 2) След допълнителни корекции, осъществени, за да се извадят разходите за деца и помощите за болест и инвалидност, остатъчният доход е недостатъчен за поддържане на признат стандарт на живот, определен в размер на поне 90% от минималния стандартен доход в Обединеното кралство*[6]*.*

А4. *Уелс: „Бедност на горива (енергийни носители) се определя като нуждата да се харчат повече от 10% от дохода (включително за „Издръжка на жилището“) за плащането на всичките използвани горива с цел поддържане на задоволителен режим на отопление. Когато разходите за плащането на всички горива, ползвани в домакинството, надхвърлят 20% от дохода, домакинството се счита в състояние на* ***тежка бедност*** *на горива*[7]*.*

А5. *Северна Ирландия: „Домакинство е в състояние на бедност на горива, ако за да поддържат приемливи нива на температура в цялото жилище, обитателите трябва да харчат повече от 10% от дохода си за заплащане на всички горива, ползвани в домакинството*[8]*.*

Б. Кипър

За „Енергийна бедност“ може да се приеме ситуацията, при която клиентите (на енергийния доставчик) могат да бъдат в затруднено състояние заради нисък доход (видимо от техните данъчни декларации) и в зависимост от своя професионален статут, семейно положение и специфично здраве са в невъзможност да си позволят цените за доставката на електрическа енергия за разумни нужди, понеже тези цени представляват значителен дял от техния (на клиентите) разполагаем доход[9]*.*

В. Ирландия

„Енергийна бедност“ е ситуация, при която едно домакинство не е способно да се възползва от приемливо ниво на енергийни услуги (като отопление, осветление и др.) в жилището, дължащо се на невъзможност да си позволи тези услуги на поносима цена DCENR (2014)[10]*.*

Г. Словакия

„Енергийна бедност“ според Закона за регулация на свързаните индустрии №250/2012 е състояние, при което средните месечни разходи на домакинство за потребление на

[6] Scottish Fuel Poverty Act 2019 https://www.gov.scot/policies/home-energy-and-fuel-poverty/fuel-poverty/
[7] Government of Wales: Tackling fuel poverty 2022 to 2035. 2021 https://gov.wales/tackling-fuel-poverty-2021-2035-html
[8] Northern Ireland Department for Communities: Fuel Poverty Strategy, 2011 https://www.communities-ni.gov.uk/publications/fuel-poverty-strategy
[9] Insight_E: Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures. Policy Report, May 2015 https://ec.europa.eu/energy/studies_main/final_studiesenergy-poverty-and-vulnerable-consumers-energy-sector-across-eu-analysis_en
[10] Society of St. Vincent De Paul, Ireland: Energy Poverty experienced by one-parent families in the Republic of Ireland, 2015

електричество, газ, енергия за отопление и гореща вода представляват значителен дял от средния месечен доход на домакинството.

Д. Франция

„Енергийна бедност“ е състояние, в което отделен човек се изправя пред значително затруднение да ползва достатъчно енергия за задоволяване на елементарните (енергийни) нужди в мястото си на обитаване. Това състояние е резултат на неадекватни ресурси или състояние на жилището[11].

Е. Други

„Енергийна бедност“ е ситуация, при която едно домакинство не е в състояние да си позволи (използването на) енергията, необходима да задоволи членовете с адекватно количество топлина, охлаждане, осветление и използване на домакински уреди (Thomson, Bouzarovski, and Snell, 2017)[12].

Енергийно бедни домакинства са тези, които не могат да поддържат подходящо ниво (според препоръчаните от СЗО стандарти) на доставките на енергия, така че да гарантира основно равнище на удобство и здраве, поради комбинация от ниски доходи, високи цени на енергията и ниско качество на жилищния фонд (Теодора Пенева, 2017, Автореферат на докторска дисертация).

Анализът на цитираните дефиниции, описани дотук, осветлява няколко интересни неща:

- В повечето дефиниции субектът, към когото се прилага дефиницията, е „домакинство“, само в два случая субектът е „индивидуално лице“ или „клиент“. Същата тенденция се наблюдава и в проектодефиниции или неофициални такива, очаквани да бъдат приети в други страни.

- Основни единици, използвани в дефинициите, са „доход на домакинство“ и „разходи на домакинство“, както и съотношението между тези понятия. В повечето случаи се приема, че „енергийната бедност“ е функция на твърде висок дял разходи за енергия/горива спрямо дохода на домакинствата. Почти не се споменава директно, че състоянието на жилището, обитавано от домакинствата, има повече от съществена роля при определянето наличието и дори равнището на енергийна бедност. За пълнота и по-добро приложение на която и да е дефиниция за „енергийна бедност“ е необходимо да се отчита обстоятелството, че дали ще се постигне „комфортна температура“ или не, е функция както на възможността да се заплаща необходимата за това енергия, така и на потребното количество енергия, което от своя страна в голяма степен зависи от енергийните характеристики на жилището.

[11] Trinomics: Selecting Indicators to Measure Energy Poverty. Final Report, 2016

[12] Rethinking the measurement of energy poverty in Europe: A critical analysis of indicators and data https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1420326X17699260

- Описаните официални дефиниции най-често предполагат приложение на мерки в областта на социалната политика за справяне с проблема на „енергийната бедност“. По същество тези мерки в повечето случаи са директна безвъзмездна помощ, насочена към засегнатите домакинства. Това е неправилен и, по-важното, недостатъчен подход, при справяне с този сериозен проблем. Това важи с особена сила за страните от централна и източна Европа, където ресурсите за справяне с подобни проблеми са далеч под нивото на тези, които могат да си позволят страни, като например Англия, Германия и Франция.

- В предложението за дефиниция на „енергийна бедност“, направено от д-р Т. Пенева в нейния дисертационен труд през 2017 г., конкретно се споменава критерият „Ниско качество на жилищния фонд“, което е задължително с оглед на ситуацията в България. Също така се ползва критерият „Високи цени на енергията“, въпреки че не е ясно дали това трябва да се възприема в абсолютен или относителен смисъл. По принцип това понятие е трудно да се анализира по отношение на прилагане на дефиницията за „енергийна бедност“ в контекста на обновяването на жилищните сгради, тъй като на макроикономическо равнище тези цени се влияят най-вече от международните пазарните условия, а в условията на либерализиран енергиен пазар държавата може да влияе основно чрез политиките си за оптимизиране на националния енергиен микс.

- В предходно проучване на Центъра за енергийна ефективност ЕнЕфект енергийната бедност се оценява според разполагаемия доход на домакинство след направени разходи за постигане на нормативно определена температура в жилището, като той се сравнява със средните за децилната подоходна група разходи за други потребителски стоки и услуги (повече подробности следват в част IV на този доклад).

ОЦЕНКА ЗА ПРИЛОЖИМОСТ НА КРИТЕРИИ, СПОРЕД КОИТО СЕ ОЦЕНЯВАТ И КЛАСИФИЦИРАТ ДОМАКИНСТВАТА СЪГЛАСНО СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ДЕФИНИЦИИ ЗА „ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ“

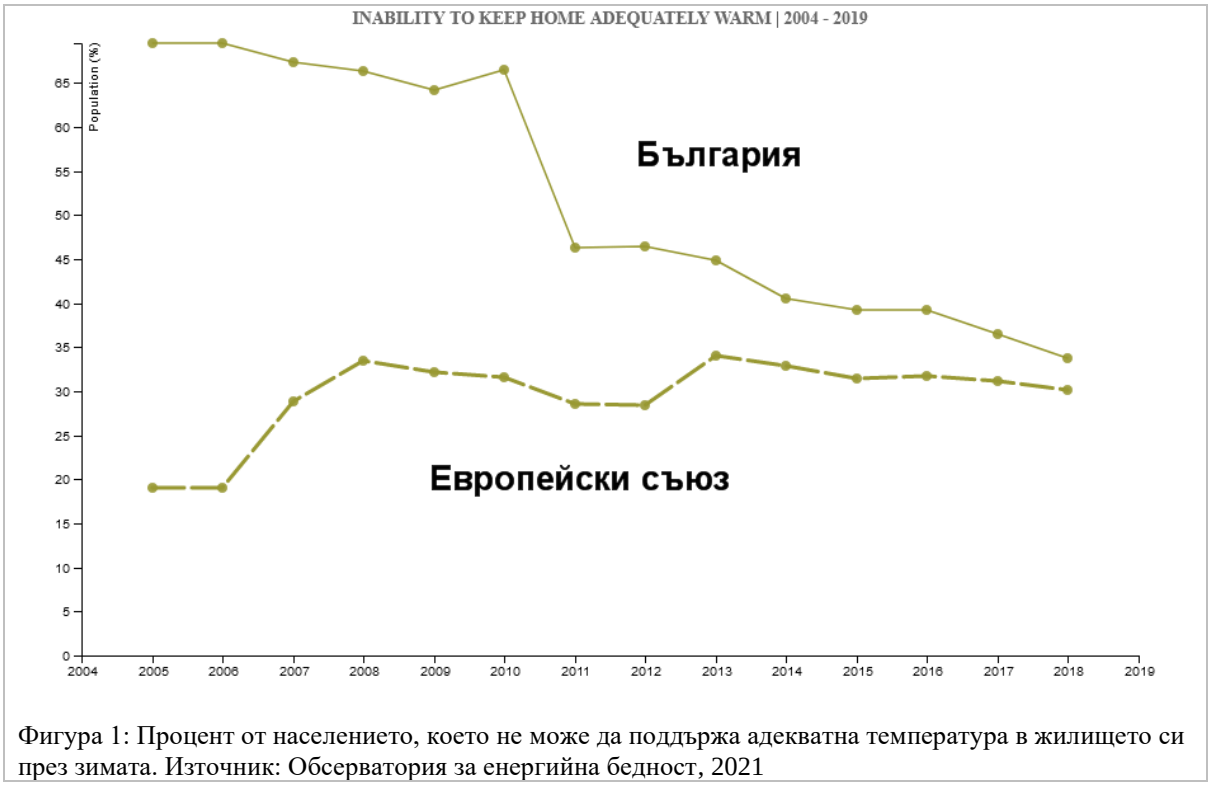
А. Индикатори според Обсерваторията за енергийна бедност (ОЕБ), отнасящи се до отчитане равнището на енергийна бедност в Европейския съюз

НАИМЕНОВАНИЕ	ТИП	ИЗТОЧНИЦИ НА ДАННИ	ОПИСАНИЕ
„Неспособност да се поддържа адекватна температура в жилището“	Първичен[13]	Европейска статистика за доходите и условията за живот (EU-SILC)	Базиран на въпроса „Може ли домакинството да поддържа адекватна топлина в жилището?“; информацията според този индикатор се базира изцяло на самооценка и доброволно докладване.
„Закъсняло плащане на домакинските сметки“	Първичен	EU-SILC	Базиран на въпроса „През изминалите 12 месеца домакинството закъснявало ли е с плащането на домакинските сметки (електричество, отопление, газ, вода) заради финансови проблеми?“;

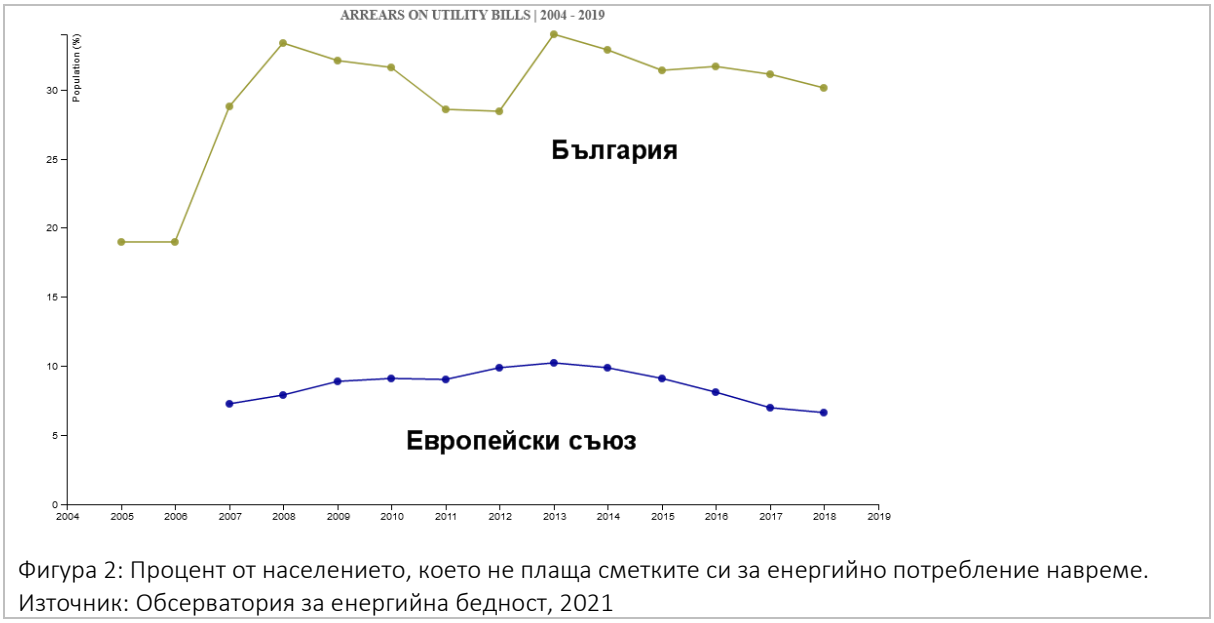
[13] Според класификацията на ОЕБ, индикаторите са първични или вторични. Първичните индикатори в момента се използват за отчитане нивото на енергийна бедност на равнище Европейски съюз.

			информацията според този индикатор се базира изцяло на самооценка и доброволно докладване.
„Висок дял на енергийните разходи в разполагаемия доход (2M)“	Първичен	Проучване за бюджета на домакинствата (EU-HBS)	Този индикатор спомага за определяне частта от населението, за която разходите за енергия са по-високи от два пъти средната стойност за страната. Казано по друг начин, домакинствата изпитват прекалено голям дял от разноски за покриване на енергийните нужди (за сметка на други разходи).
„Нисък дял на енергийните разходи в разполагаемия доход (M/2)“	Първичен	Проучване за бюджета на домакинствата (EU-HBS)	Този индикатор спомага да се определи частта от населението, за която разходите за енергия са два пъти по-ниски от средната стойност за страната. С други думи, домакинствата харчат прекалено малко за енергия, с цел да ограничат потреблението и до ниво, до което могат да си позволят да плащат.

Трябва да се обърне сериозно внимание върху факта, че индикаторите на ОЕБ се използват основно за мониторинг на енергийната бедност на равнище Европейски съюз, както и да се подпомага развитието и фокусирането на *национални политики* за справяне с проблема. Например според първите два индикатора от таблицата по-горе, България е в челото на класацията за енергийна бедност между страните – членки на ЕС. Като такава, страната би трябвало да определи индикативна цел за намаляване на енергийната бедност на национално равнище.



Фигура 1: Процент от населението, което не може да поддържа адекватна температура в жилището си през зимата. Източник: Обсерватория за енергийна бедност, 2021



Фигура 2: Процент от населението, което не плаща сметките си за енергийно потребление навреме. Източник: Обсерватория за енергийна бедност, 2021

Въпросните индикатори обаче имат ограничено приложение в изработването и прилагането на *национални мерки* за намаляване на енергийната бедност, като например адекватна и добре структурирана Национална програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради в режим на съфинансиране от страна на собствениците. От една страна, методите и времевата рамка са събиране на информация са прекалено генерализирани. От друга страна, субективният фактор при докладването на необходимата информация в контекста на националната действително би довел до сериозно изкривяване на резултатите. За преодоляването на тези предизвикателства е необходимо разработването и прилагането на специфични индикатори, които са по-добре съобразени с националния контекст.

Б. Индикатори за подпомагане прилагането на национални мерки за намаляване на енергийната бедност

МЕТОД	Равнище на *икономическа бедност* след направени разходи за енергия
Индикатор	Разполагаем доход на домакинство след направени разходи за постигане на нормативно определена температура в жилището е под официалната линия на бедността
Начин на оценка	Обективен; според оценка на необходимите разходи по национални статистически данни, документално доказани доходи и официалната линия на бедността
Приложение	Класифицира домакинствата като попадащи или не в групата на нуждаещите се от безвъзмездно финансиране
Времева рамка	Изисква събиране на данни от бенефициентите в декларативна форма и официална проверка на данните
Ниво на капацитет	Средно; изисква се извършване на аналитични изчисления
Силни страни	Методът позволява диференциране на бенефициентите по обективни критерии
Слаби страни и ограничения	- Необходимост да се създаде организация за проверка на декларираните доходи - Изисква допълнително да се направи теоретичен анализ за определяне на необходимите разходи за постигане на нормативно определена температура в сградата/жилищата - Могат да бъдат пропуснати домакинствата с оставащ разполагаем доход над границата на бедността, но под средния за съответната подоходна група, което отново би обусловило невъзможност за самоучастие

Приложимост към НПЕЕМЖС	Значителна

МЕТОД	Равнище на *икономическа бедност* след направени разходи за енергия
Индикатор	Разполагаемият доход на домакинство след направени разходи за постигане на нормативно определена температура в жилището е под средните за децилната подоходна група разходи за други потребителски стоки и услуги
Начин на оценка	Обективен; според оценка на необходимите разходи по национални статистически данни и на документално доказани доходи
Приложение	Класифицира домакинствата като попадащи или не в групата на нуждаещите се от безвъзмездно финансиране
Времева рамка	Изисква събиране на данни от бенефициентите в декларативна форма и официална проверка на данните
Ниво на капацитет	Средно; изисква се извършване на аналитични изчисления
Силни страни	- Методът позволява диференциране на бенефициентите по обективни критерии - Взема се предвид различното равнище на разходи според подоходната група
Слаби страни и ограничения	- Необходимост да се създаде организация за проверка на декларираните доходи - Изисква допълнително да се направи теоретичен анализ за определяне на необходимите разходи за постигане на нормативно определена температура в сградата/жилищата
Приложимост към НПЕЕМЖС	Значителна, особено при режим на по-високи равнища на съфинансиране

МЕТОД	„Правило за 10%“ (Равнище на *икономическа бедност* след направени разходи за енергия)
Индикатор	Разходът на домакинство за постигане на нормативно определена температура в жилището надвишава 10% от разполагаемия доход
Начин на оценка	Обективен; според оценка на потребната енергия и доходите на домакинствата
Приложение	Класифицира домакинствата като енергийно бедни или не
Времева рамка	Значителна; изисква събиране на данни и информация от бенефициенти
Ниво на капацитет	Средно; изисква се извършване на аналитични изчисления
Силни страни	Методът позволява диференциране на бенефициентите по обективни критерии
Слаби страни и ограничения	- Не отчита дали след направените разходи домакинствата имат достатъчно разполагаеми доходи, съответно не дава достатъчно информация дали могат да си позволят участие чрез съфинансиране - Необходимост да се създаде организация за проверка на декларираните доходи - Изисква допълнително да се направи теоретичен анализ за определяне на необходимите разходи за постигане на нормативно определена температура в сградата/жилищата
Приложимост към НПЕЕМЖС	Ограничена; не дава надеждна оценка за нивото на оставащите разполагаеми средства

МЕТОД	Равнище на *икономическа бедност* при сравнение на процента от общия доход на домакинство, който се използва за заплащане на енергийни услуги, с усреднен такъв за група от домакинства със сходни характеристики
Индикатор	1) Дадено домакинство има висок дял на разходи за енергийно потребление 2) Дадено домакинство има прекалено нисък дял разходи за енергийно потребление (скрита енергийна бедност)

Начин на оценка	Субективен; според обективна оценка на потребната енергия и доходите на домакинствата, но и според декларирани разходи, които не могат да бъдат проверени
Приложение	Класифицира домакинствата като попадащи в групата на нуждаещите се от безвъзмездно финансиране, или в групата на домакинства с възможност за самофинансиране или съфинансиране на енергийно ефективно обновяване
Времева рамка	Значителна; изисква събиране на данни и информация от бенефициенти
Ниво на капацитет	Средно; изисква се извършване на аналитични изчисления
Силни страни	Методът позволява диференциране на бенефициентите по частично обективни критерии
Слаби страни и ограничения	- Не отчита физическите характеристики и състояние на сградата/жилището, както и жилищните условия, като например брой обитаващи домакинства; - Необходимост да се създаде организация за проверка на декларираните доходи - Необходимост от предварително определяне на усреднения процент от дохода за разходи за енергийни услуги на домакинства със сходни характеристики
Приложимост към НПЕЕМЖС	Ограничена; не отчита жилищните условия

МЕТОД	Равнище на *икономическа бедност* след направени разходи за енергия
Индикатор	Закъснение при плащане на сметките на домакинството за енергийно потребление
Начин на оценка	Субективен, проверка на сметките за енергия на дадено домакинство може да се направи при централизирано топлоснабдяване или при използване на природен газ. В останалите случаи данните ще бъдат декларативни.
Приложение	Класифицира домакинствата като попадащи в групите на бенефициенти, които могат да си позволят евентуално ограничено съфинансиране за енергийно ефективно обновяване
Времева рамка	Необходима е проверка на сметките на домакинствата
Ниво на капацитет	Ниско
Силни страни	- Опростен метод, с потенциал да изисква минимални усилия и време за прилагане
Слаби страни и ограничения	- Социална чувствителност - Домакинства могат да бавят плащането на сметки с цел да се облагодетелстват от енергоспестяваща мярка, предлагаща грантов компонент - Вероятност да има забавени плащания от страна на домакинства, които да са причинени поради причини, различни от „енергийна бедност“. - Този метод сам по себе си не изглежда достатъчен за постигане на абсолютно точни резултати и изводи относно равнището на икономическа бедност на домакинствата
Приложимост към НПЕЕМЖС	Ограничена; няма възможност за обективна оценка

МЕТОД	Готовност за осъществяване на енергийно ефективно обновяване в домакинствата
Индикатор	1) Ниво на информираност относно инструментариума от мерки (както социални така и енергоефективни) за преодоляване / редуциране на енергийната бедност 2) Желание и възможност за самофинансиране или съфинансиране при прилагане на енергоспестяващи мерки в домакинството 3) Достъп до програма за финансова/материална помощ, свързана с енергийното потребление (включително придобиване на енергийно ефективни домакински уреди и системи) 4) Наличие на организационен капацитет (напр. асоциация на собствениците; или професионален домоуправител)
Начин на оценка	Субективен, според самооценка на домакинствата
Приложение	Класифицира сградите според възможността на домакинствата да самофинансират или съфинансират енергийно ефективно обновяване

Времева рамка	Краткосрочна
Ниво на капацитет	Ниско до средно
Силни страни	- Опростен метод, с потенциал да изиска минимални усилия и време за прилагане
Слаби страни и ограничения	- Субективната оценка има тенденция да изкривява резултатите в полза на домакинствата, особено тези, които искат да получат на всяка цена безвъзмездна материална помощ или финансиране - Не отчита равнището на „енергийна бедност“ на отделните домакинства - Би трябвало да се използва в допълнение на някои от методите, ползващи обективни индикатори
Приложимост към НПЕЕМЖС	Средна, при необходимост за приоритизиране на сградите по различни показатели

МЕТОД	Ниво на *енергийни нужди* чрез определяне физическото и енергийно състояние на сгради/жилища
Индикатор	1) Общо състояние, базирано на възраст, извършвани ремонти/подобрения, състояние на сградните елементи, системи и съоръжения; амортизация; оставащ „полезен живот“ 2) Клас на сградата според енергийно потребление 3) Осъществен частичен или цялостен набор от мерки за подобряване на енергийната ефективност в (отделни) домакинства 4) Специфично енергийно потребление за отопление/охлаждане на единица площ в жилището на домакинството, сравнена с усреднена стойност за домакинства с подобни характеристики 5) Възможност за използване на различен тип енергия или енергийни носители в домакинството
Начин на оценка	Обективен: експертна оценка, опростено или детайлно енергийно обследване
Приложение	Подпомага предварителната оценка за нуждата от обновяване; Класифицира сградите според необходимостта от обновяване
Времева рамка	Средносрочна до дългосрочна
Ниво на капацитет	Високо; изисква експертно равнище за енергийно и финансово моделиране, използване на специализиран софтуер и хардуер. Приложим при задължително изискване за енергийно обследване за участие в програмата или за наличие на сертификат за енергийните характеристики (самостоятелно или като част от сграден паспорт)
Силни страни	Осигурява съставянето на прецизна оценка за обема и цената на необходимите енергоспестяващи мерки; дава възможност за сключване на договор с гарантиран резултат
Слаби страни и ограничения	- Не отчита социално-демографските характеристики на домакинствата - Не дава възможност за приоритизиране на енергийно бедни домакинства - Възможни са компромиси с качеството на енергийното обследване - Приема се неестествено завишена нужда от енергийно потребление за постигане на адекватен комфорт
Приложимост към НПЕЕМЖС	Значителна като част от комплексен критериален модел, с оглед на задължителното изискване за енергийно обследване за участие в програмата

МЕТОД	Ниво на температурен комфорт
Индикатор	Не се поддържат комфортни температури в жилището през зимата (отопление) и лятото (охлаждане)
Начин на оценка	Субективен; труден за преценка заради различните възприятия на отделните членове на домакинството
Приложение	Класифицира домакинствата като енергийно бедни или не
Времева рамка	Краткосрочна

Ниво на капацитет	Ниско
Силни страни	Опростен метод, с потенциал да изиска минимални усилия и време за прилагане
Слаби страни и ограничения	- Проблематична резултатност заради различните възприятия на отделните членове на домакинството - Субективната преценка лесно може да бъде изкривена - Сам по себе си този метод не е достатъчен, необходимо е да се комбинира с метод използващ обективен индикатор
Приложимост към НПЕЕМЖС	Ограничена

МЕТОД	Равнище на *социална бедност*
Индикатор	Риск от бедност и социално изключване
Начин на оценка	Според данните от НСИ[14] (информацията се събира с помощта на годишни въпросници)
Приложение	Определя социалния статус на домакинствата според различни показатели, между които и официалната линия на бедност; може да се използва за определяне на регионите, в които има по-голям риск от бедност и социално изключване, с цел към тях да се насочва допълнително финансиране
Времева рамка	Дългосрочна
Ниво на капацитет	Средно; изисква се анализ на статистически данни
Силни страни	- Обективен индикатор, стандартизирана (уеднаквена) информация - Сигурна информация, достъпни данни (от страницата на НСИ) - С много висока степен на вероятност, че лицата попадащи в тази група спадат и към групата на „енергийно бедните“.
Слаби страни и ограничения	- Сам по себе си този метод не е достатъчен, необходимо е да се комбинира с метод използващ по-съществен обективен индикатор; - Не покрива всички нуждаещи се от енергийни помощи; - Не покрива всички енергийно бедни домакинства и тези в риск от енергийна бедност“ - Не се отчитат жилищните условия, например колко домакинства живеят в жилището.
Приложимост към НПЕЕМЖС	Ограничена

[14] Национален статистически институт. Демографска и социална статистика
https://www.nsi.bg/bg/content/8256/индикатори-за-бедност-и-социално-включване

II. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ДЕФИНИЦИЯ ЗА ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЗА „ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ“ СПОРЕД СПЕЦИФИКАТА И КОНКРЕТНИТЕ НУЖДИ НА БЪЛГАРИЯ

Изготвянето на „официална“ дефиниция за „енергийна бедност“ и особено нейното практическото прилагане е свързано с вземането под внимание и намиране на отговор на няколко сериозни предизвикателства, произхождащи от спецификата на проблема:

- Ограничен до територията на частните домакинства
- Варира както във времево, така и в пространствено (национално, регионално, местно) отношение
- Притежава висока степен на социална и културна чувствителност (преценката за нивото на задоволяване на енергийните нужди е почти изцяло субективна, дори и ако съществува нормативна рамка)
- Противоречиво възприемане и разбиране на проблема от страна на обществото като цяло, както и на конкретните заинтересовани страни (потребители на енергийни услуги, доставчици на такива, местни и национални органи на властта, финансови институции, НПО, медии и др.)
- Затруднен избор на най-подходящите индикатори за определяне равнището на енергийната бедност – както в самостоятелна роля, така и в комбинации, особено с оглед на необходимостта за насочването на публични средства да се използват преимуществено обективно измерими и проследими индикатори

Като се вземат предвид тези предизвикателства, към момента в Европа са се оформили и се използват в по-голяма или по-малка степен следните подходи при дефинирането, разбирането и практическото прилагане на понятието „Енергийна бедност“:

I. Проучване обема на енергийните услуги, които се използват на ниво домакинство (отопление, охлаждане, осветление, използване на домакински уреди) чрез директно измерване или моделиране на потреблението на енергия и сравняване на резултатите с определена референтна стойност (например усреднена стойност на специфичен разход на енергия за отопление за тип домакинство)

II. Анализ на разходите за енергия в домакинствата, вариращи спрямо предварително определени абсолютни или релативни стойности на национално равнище (например процент от разполагаемия доход, използван за заплащане на енергийните услуги)

III. Агрегиране на данни, основаващи се на субективна оценка за качеството на енергийните услуги в домакинствата; събиране на данни, подавани доброволно от домакинствата, за спецификата на техните жилища, от които може да се изготви индиректна оценка за енергийното потребление (например дали се постига комфортна температура на отопление или на охлаждане съответно през зимния или летния сезон)

Използването на първия подход, който разчита изключително на обективна оценка, може да даде най-точна представа за равнището на съществуващата енергийна бедност. Този подход обаче е най-труден за прилагане заради необходимостта от сериозна

организация, технически и информационен капацитет, както и вменяване на доброволно или административно задължение на домакинствата за участие в процеса. Същевременно той не взема предвид социално-икономическия статус на домакинствата, което представлява недостатък, който трябва да се преодолее.

Вторият подход предполага както обективна оценка, така и субективен ангажимент за предоставяне на необходимата информация, както и подходяща система на национално или местно равнище за събиране и обработка на данни и установяване на параметри за сравнение на резултатите от типа на „разполагаем доход“ и „праг на бедност“. Този метод изисква и система за проследяване и контрол върху достоверността на данните, предоставени от потребителите.

Третият подход е най-лесен на прилагане, но при него преобладаващият субективен фактор може да доведе до нежелани изкривявания на резултатите: от една страна, домакинствата могат да представят по-лоша индиректна картина за енергийно потребление, особено ако това ще им помогне да получат безвъзмездна финансова или материална помощ. От друга страна, добитият през годините опит показва, че доста домакинства от желание да не бъдат възприемани като намиращи се на дъното на социалната стълба представят иначе далеч по-благоприятна от действителната картина на тяхното енергийно потребление, поставяйки се в положение на „скрита енергийна бедност“.

При оценяване на домакинствата според тяхното равнище на енергийна бедност е необходимо да се използва интегриран подход, в който се вземат под внимание следните фактори:

А. Физическите и енергийните характеристики на жилищата, ползвани от домакинствата

Б. Човешкият (субективен) фактор в домакинствата, и конкретно възможността на дадено домакинство да си позволи адекватно потребление на енергия за своите нужди в зависимост от разполагаемия доход

От чисто практическа гледна точка, предложената дефиниция трябва да бъде приложима към настоящето състояние и очакванията за развитие на програмите за обновяване в България в режим на съфинансиране, като предоставя обективни критерии за определяне на домакинствата, които да могат да се възползват от облекчени условия за участие. Тези критерии трябва да са практически изчислими според официално утвърдените методики и с оглед на приложимата нормативна уредба. Заедно с това, дефиницията трябва да бъде достатъчно опростена, така че да дава възможност за практическа реализация на процеса на идентифициране и подпомагане на енергийно бедните домакинства. Не на последно място, тя трябва да бъде социално приемлива и подходяща за комуникация, като използва разбираеми и логични критерии, които да могат да се възприемат от домакинствата извън тази група.

С оглед на настоящото развитие на политиките в областта на сградното обновяване[15],

за целите на преференциално финансиране на уязвими потребители по програми за подпомагане на сградното обновяване се предлага следната дефиниция за енергийна бедност:

Енергийно бедни са тези домакинства, чиито разполагаеми доходи, след осигуряване на нормативно установените температури в отопляемата част от жилищата си, попадат под официалната линия на бедност

Разходите за осигуряване на нормативно установените температури се определят в енергийните обследвания чрез допълнителен протокол, който се попълва според указанията на програмата:

а) за сградите, които не са свързани с топлофикационна мрежа, се използват данни за средния за страната енергиен микс за отопление[16];

б) за свързаните с топлофикационни мрежи сгради се използват реалните цени на топлофикационната услуга, независимо дали домакинството я използва или не и дали има отоплителните тела, свързани към мрежата.

И в двата случая площта на общите части на сградата не се взема предвид в калкулацията.

Критични бележки

Разбира се, както всяка дефиниция, предложената в настоящето проучване също има своите недостатъци, но се смята, че ползите от нейното прилагане биха надвишили многократно възможните транзакционни разходи и/или злоупотреби. Някои от основните критики към нея са следните:

- Не отчита, че в линията на бедността за взети предвид разходите за енергията. Това обаче се намира за допустим компромис, доколкото линията представлява обективно проследим параметър и използването ѝ не нарушава интересите на потребителите.
- Не отчита паричните спестявания на домакинствата (може да има домакинства с ниски моментни доходи, но големи спестявания). В това отношение правилата на програмите за подпомагане могат да заложат допълнителни изисквания, като например домакинствата, които кандидатстват за допълнителна подкрепа, да нямат спестявания, надвишаващи цялата стойност на обновяването за съответното жилище

[15] Развити в Дългосрочна национална стратегия за подпомагане обновяването на националния сграден фонд от жилищни и нежилищни сгради до 2050 г. и олицетворени от Проект 9а към НПВУ „Подкрепа за устойчиво енергийно обновяване на жилищния сграден фонд“, предвиждащ 20% самоучастие на собствениците на жилища в многофамилните сгради.

[16] По този начин се избягва възможността да се манипулира миксът за конкретната сграда

- Не отчита ситуации, в които домакинство с ниски доходи (напр. самотен пенсионер) разполага с голямо жилище с висока стойност. Смята се, че това е допустим компромис, с оглед малкото подобни случаи и трудността да бъдат реализирани алтернативни решения за жилищно осигуряване на тези собственици
- При нормализацията на енергийното потребление се приема, че в жилищата се постига оптимална температура през цялото време, а всъщност жилищата не трябва да се отоплявaт 24 часа в денонощието. Приема се, че в ситуации на икономическа бедност обикновено жилището трябва да се отоплява денонощно, тъй като, ако всички членове на домакинството работят, то би попаднало в групата на енергийно бедните само в изключителни случаи.
- Не отчита разходите за топла вода, охлаждане, осветление и уреди. Причините за това са следните
    - разходите за топла вода са индивидуални, зависят повече от хигиенни навици, отколкото от икономически фактори, и не могат да се осреднят; прилагането на настоящата методика за нормализираните разходи би увеличила изчисления разход на домакинствата до стойности, които не са адекватни на реалността.
    - изискванията за енергийна ефективност на системите за осветление и на домакинските електроуреди са предмет на друго законодателство; мерки по отношение на тези елементи не се финансират от програмите за обновяване на сградния фонд;
    - разходите за охлаждане са в малка част от годината и влияят сравнително по-малко на икономическия статус, а в методологията за енергийни обследвания не се предвижда нормализиране на енергийното потребление във връзка с постигане на нормативните условия за охлаждане.[17]

Както се вижда, причините за този недостатък са технически и произтичат или от специфики на нормативната уредба, или от конкретни политики. Смята се, че въпреки него дефиницията е приложима и обективно отразява потребностите на домакинствата, още повече, че разходите за отопление са около 70% от общите енергийни разходи, а отоплителният сезон е 180-190 дни, така че именно те са основният фактор за енергийна бедност.

Процедура при кандидатстване за финансова помощ за участие в програми за сградно обновяване:

В обследванията, които така или иначе са задължителни при кандидатстване за финансиране на проекти за сградно обновяване, се изчисляват необходимите разходи за осигуряване на нормативно установените температури. Отопляемата част на жилището се определя чрез допълнителен въпросник към обследването, като в случая на многофамилните жилищни сгради се препоръчва този въпросник да отпадне, а да се взема предвид цялата площ на жилището. Кандидатът за помощ подава декларация към финансиращата/управляващата програмата институция, в която декларира доходи за

[17] В методологическите указания за обследванията могат да се препоръчат мерки за засенчване, въпреки че поради този дефицит на методологията те винаги ще бъдат с отрицателни финансови параметри

последния отоплителен сезон (октомври – април). Изчислението се прави служебно по публично достъпна формула: разликата между средномесечния доход на домакинството и средномесечния нормализиран разход за енергия на домакинството по време отоплителния сезон (октомври-април) да е по-малка от дохода, определен като линия на бедността (средно за същия период). Одобрените кандидати (след проверка от дирекции Социално подпомагане към Агенцията за социално подпомагане[18]) се представят на сдружението на собствениците, като се прилага механизъм за контрол на база на случайна извадка и проверка по сигнали.

Критични бележки

Въпреки че се предвижда така предложената процедура да използва съществуващи механизми, информационни системи, като също така е съобразена с установените практики, тя също поражда съмнения за възможни злоупотреби. Това обаче е проблем от организационен порядък, който следва да може да бъде преодолян. Основните съмнения са следните:

- много лица ще декларират ниски доходи; няма да се отчитат съществуващи неофициални доходи (например от недекларирани наемни отношения). При добре изграден механизъм за проверки (вкл. по сигнали от съседи) обаче могат да се установят нарушенията, както и други финансови нарушения на злоупотребилите, което прави рискът за нарушителите висок.
- ще има корупция за пропускане на декларация при проверка. Смята се, че рискът от корупция не е висок, тъй като размерът на помощта е сравнително нисък, а при силен механизъм за контрол, нарушенията могат да бъдат лесно установени. Необходимо, разбира се, е да бъде действително прилагана съществуващата система от наказания при установяване на подобни злоупотреби.

РАЦИОНАЛНОСТ И БЪДЕЩИ ТЕНДЕНЦИИ ПРИ ДЕФИНИРАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ

Както показа анализът на задълженията, произтичащи от политиката на ЕС за намаляване/ограничаване на енергийната бедност в страните членки, подходът към проблема трябва да съчетава оптимален микс от мерки за енергийна ефективност и социално подпомагане. Казано по друг начин – енергийната бедност не трябва да се приема само като социален проблем и съответно да се приемат мерки изцяло с идеята за намаляване на последствията от тази бедност. Равнозначно по важност и много по-устойчиво в дългосрочен план е да се предприемат усилия за предотвратяване на причините за енергийната бедност, които варират от лоши характеристики на жилищата поотделно и жилищните сгради като цяло до липсата на по-широк набор от енергийни услуги.

Ако към настоящия момент програмите за подпомагане на сградното обновяване разчитат изцяло на безвъзмездно финансиране и едва последната версия на НПВУ въвежда компонент на самоучастие от страна на собствениците в размер на 20%, може да се очаква, че в бъдеще политиките ще продължат да се развиват в посока на

[18] Възможно е да са необходими промени на законови или подзаконови нормативни актове.

намаляване на БФП. Така, понастоящем дефиницията за енергийна бедност има единствено за цел да определи кои собственици следва да се възползват от преференциални условия в тази програма, т.е. да имат право да се включат без самоучастие с оглед на невъзможността да осигурят каквито и да са средства поради ниските си доходи. За тази цел, предложеното определение би могло да изиграе желаната роля; в случай на следващо намаляване на грантовия процент обаче, ще се наложи допълнителна диференциация на домакинствата според техния социално-икономически статус с оглед на определяне на най-подходящите за тях финансови механизми при оптимално използване на ограничения публичен ресурс.

От тази гледна точка дефиницията за енергийна бедност следва да дава по-добра възможност за квалифициране на домакинствата по отношение равнището на енергийна бедност, което от своя страна да спомага за прецизиране на инструментариума от мерки, които могат да се приложат за справяне с проблема. Подобен подход би трябвало да използва индикатори, насочени към сравнение с разходите на специфична референтна група (напр. индикатор „Разполагаем доход на домакинство след направени разходи за постигане на нормативно определена температура в жилището е под средните за децилната подоходна група разходи за други потребителски стоки и услуги“). Такъв подход предполага обособяването на най-малко следните категории домакинства:

Домакинства в „**Абсолютна енергийна бедност**“: Група от домакинства, които не могат да осъществят адекватно потребление на енергия без съществено подпомагане (финансово или материално) от външна страна; както и пълна невъзможност да се възползват от допълнителни енергийни услуги.

Домакинства в „**Риск от енергийна бедност**“: Група от домакинства, изпитващи временна затрудненост да осъществят адекватно потребление на енергия без да разчитат на подпомагане от външна страна; както и относителна невъзможност да се възползват от допълнителни енергийни услуги.

Домакинства с „**Ограничен достъп до енергийни услуги**“: Група от домакинства, които не изпитват затрудненост да осъществят адекватно енергийно потребление, но по различни причини нямат възможност да се възползват от по-широк набор от енергийни услуги.

Както вече споменахме, дефиниция за енергийна бедност би имала малка или никаква полза, освен ако не се разглежда в контекста на усилията за справяне с проблема на системно равнище. В разглежданата перспектива, тези усилия би следвало да използват интегриран подход, включващ както предоставяне на БФП за намаляване разходите на енергия в жилищата на домакинствата в „абсолютна енергийна бедност“, така и атрактивни финансови механизми за подпомагане на участието на домакинствата в риск от енергийна бедност в програмите за обновяване. Не на последно място, следва да се обърне внимание на развитието на пазара на енергийни услуги (вкл. такива за енергийна ефективност), като е особено важно да се обособи фигурата на „специализирания посредник“, която да улеснява достъпа на домакинствата и сдруженията на собственици до този тип услуги.

От техническа гледна точка следва да се потърси решение за включване на разходите за охлаждане и БГВ в методиката за определяне на допустимостта на домакинствата към

една или друга преференциална мярка, което към момента не е практически осъществимо с оглед на приложимата методика за енергийни обследвания.

III: ОБЛАСТИ НА ПРИЛОЖЕНИЕ

ПОТЕНЦИАЛ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ В ДОМАКИНСТВАТА В БЪЛГАРИЯ

А. Състояние на сградния фонд и жилищна политика

По данни от преброяването към 01.02.2011 г. общият брой на жилищните сгради в страната е 2 060 745. Броят на жилищата в тези сгради е 3 887 149 с обща полезна площ 283 833 436 м^2. Броят на *обитаваните жилищни* сгради е 1 505 945 (76% от общия брой на всички жилищни сгради), с брой на жилищата в тях 3 345 819 и обща полезна площ 248 286 757 м^2. *Необитавани жилища* в страната са 1 220 416, от които в градовете са 653 105, а в селата - 567 311. В процентно изражение необитаемите жилища са общо 31,40% от броя на всички жилища, като в градовете са 25,45%, а в селата - 42,96%. Най-големият дял на съществуващия жилищен фонд в страната е създаден в периода 1960 – 1989 г. (52% от обитаваните жилищни сгради и 60 % от полезната площ).

Повече от 85% от общия брой на обитаваните жилищни сгради в България са еднофамилни сгради (предимно ниско строителство, 1-3-етажни) с полезна площ около 50% от общата. Многофамилните жилищни сгради са под 5% от общия брой на обитаваните жилищни сгради, но полезната им площ (47,2%) е приблизително равна на полезната площ на еднофамилните къщи (47,7%)[19].

Като последствие от осъществените урбанизационни процеси (особено след 1989 г,) и свързаните с тях пространствени трансформации на населението, към 2015 г. 66% от жилищния фонд и 73% от населението се намират в градовете. Останалите 34% от жилищата и 27% от населението са в селата. В периода от последното преброяване през 2011 г. до края на 2015 г., жилищният фонд се е увеличил с 47 956 жилища (от 3 887 149 до 3 935 105). Същевременно населението на България е намаляло със 173 440 човека (от 7 327 224 на 7 153 784)[20]. През 2019 г. населението е спаднало до 6 951 482 човека.

По данни на НСОРБ[21], представени в доклада на Световна банка „България – оценка на жилищния сектор" 2017 г., 33% от българските общини (87 общини) вече нямат общински жилища. Други 108 общини поддържат само резервен фонд с капацитет до 10 човека и само 40 общини имат общински жилищен фонд с капацитет над 10 човека.

97,6% от съществуващите жилищните сгради са частна собственост, като 96,5% са собственост на физически лица и 1,1% са собственост на юридически лица. Едва 2,4% от сградите (съдържащи 92 560 жилища) са собственост на държавни или общински власти; от тях 83 429 жилища се намират в градовете.[22]

[19] Според проучване на Българо-австрийска консултантска компания, извършено през 2020 г. по поръчка на МРРБ
[20] Според проучване на Национален център за териториално развитие ЕАД, извършено по поръчка на МРРБ през 2017 г., свързано с Националната жилищна стратегия
[21] Национално сдружение на общините в Република България
[22] Отново според проучването на Национален център за териториално развитие ЕАД, с. 92

Въпреки текущия висок дял от населението, притежаващо собствено жилище, условията на живот за много обитатели са под европейските стандарти. Около 48% от българите живеят на прага на бедността и риска от социално изключване. Проблемът е особено остър за младите хора, хората с ниски доходи и маргинализираните групи. Като цяло съществува *остър недостиг* на социални жилища и липсват планове за увеличение на държавните субсидии или кредитиране. Също така ниският икономически статус, липсата на система за контрол и наказания, както и несъществуването навлизане на пазарни услуги за професионално управление на етажната собственост водят до *системно неподдържане* на много жилища.

Чрез анализ на тази информация могат да се направят следните наблюдения и изводи:

- В България съществува специфичен феномен: намаляване на населението и увеличаване на броя на необитавани/неизползвани жилища, но същевременно високи цени на новото жилищно строителство, които го правят недостъпно за голямата част от населението.

- Според по-горе цитираното проучване на „Национален център за териториално развитие“ ЕАД, засягащо сградния фонд в страната, относителният дял на населението от категорията „собственици на жилища“ ще намалява прогресивно, докато делът на категорията „наематели“ ще се увеличава.

- За съществена част от населението пазарните цени на жилище под наем с включени разходи за осигуряване на адекватен комфорт ще продължават да са високи. Очаква се, че търсенето на социални жилища ще се увеличава, докато според съществуващата засега тенденция такива ще бъдат във все по-малка наличност

- Голяма част от сградния фонд, съдържащ необитаеми/неизползвани жилища, не може да бъде използван за социални нужди, най-вече поради проблеми със собствеността или напреднала амортизация. Въпреки това със сигурност част от този фонд може и трябва да бъде използван за такива нужди след съответното реновиране, включително подобряване на енергийната ефективност.

- Съществуващият сграден фонд (с обитаеми жилища) има огромен потенциал за енергоефективно обновяване. Според Дългосрочната национална стратегия за сградно обновяване, към 2050 г. трябва да бъдат обновени 48 343 297 m^2 жилищна площ, като е възможно по разходно ефективен начин да бъдат постигнати до 80% спестявания на крайна енергия. Една от основните пречки за постигането на тази цел обаче е наличният финансов ресурс, който е както крайно недостатъчен, така и неподходящо структуриран и недостъпен за повечето собственици.

- Икономическата бедност и липсата на механизми за контрол и санкции предопределя системното неподдържане на жилищните сгради. Това води до влошаване на техните енергийни характеристики, което от своя страна предизвиква завишен разход на енергия за отопление или охлаждане. Като краен резултат се стига до задълбочаване състоянието на енергийна бедност. Очевидно е, че само усилията за справянето с икономическата бедност могат да се окажат недостатъчни или ненавременни, за да се

предотврати това. Подобрената енергийна ефективност на жилищата и сградния фонд като допълнение на социална помощ е естественият подход за постигане на по-добри резултати.

- На национално равнище съществува следното предизвикателство – или интензивно прилагане на мерки за дълбоко енергийно ефективно обновяване на сградния фонд, или голяма част от този фонд в недалечното бъдеще може да се окаже негоден за експлоатация, което ще породи високо социално напрежение. Не трябва да се пропуска и фактът, че от гледна точка на обществената безопасност, неизползваният и амортизиран сграден фонд трябва да бъде разрушен и премахнат; строителните и инфраструктурни отпадъци съответно депонирани, което само по себе си изисква значителен материален и финансов ресурс.

- На страната е необходима много по-добра жилищна политика от съществуващата в момента – подкрепена с адекватна национална стратегия и план/пътна карта за действие, които да дадат ясно направление на развитието на жилищния пазар в съответствие с националните и регионалните характеристики, както и по отношение на различните типове сграден фонд. Текущо по експертна преценка над 20% от жилищния сграден фонд в София не се използва, а в същото време новото жилищно строителство е извън възможностите (от финансова гледна точка) на голяма част от нуждаещите се или желаещи да придобият собствено жилище. Ако този неизползван жилищен фонд се „върне“ на пазара за търсене/предлагане на жилища както за закупуване, така и за наемане, това се очаква да допринесе за сваляне на цените. По-ниската стойност на наема за жилище от своя страна ще доведе до по-адекватно потребление на енергия от страна на наемателя (лице или семейство), което допринася за намалена енергийна бедност или риск от такава.

Б. Тенденции при използването на енергия за битови нужди в домакинствата

Според данните от преброяването през 2011 г., от общо 2 666 733 обитавани жилища *83,6% се отоплявят от собствен локален топлоизточник*, а едва 16,4% от централен топлоизточник (парно отопление или газ). Разпределението по енергийни източници е:

- Твърди горива – 53,9%, от които дърва 34,1% и въглища 19,8%
- Електрическа енергия – 28,6%
- Парно отопление от централен топлоизточник – 15,1% и газ – 2,0% (от собствен топлоизточник 0,7% и централно снабдяване 1,3%)
- Течни горива – 0,2%
- ВЕИ – 0,3% (термопомпи, пелети, брикети).

При сравнение на енергийното потребление по видове за градовете и селата се наблюдава съществено различие. В селата, където жилищният фонд се състои почти изцяло от къщи и почти няма многофамилни сгради, в голямата си част домакинствата използват твърди горива за отопление (62,8% дърва за огрев и 32,5% въглища). Делът на електричеството е минимален (4,1%), а използването на друг вид отопление е по-скоро изключение отколкото практика. В градовете най-използваният вид отопление е с

електричество (38,5%), като почти веднага след него идва делът на твърдите горива (общо 37,7%). Въпреки че използваните данни са сравнително стари, преобладаващото използване на електрическа енергия и твърди горива за отопление продължава да е валидно в по-голямата си част и за настоящата действителност. При така съществуващото положение могат да се направят следните изводи:

- Използването на толкова висок процент твърди горива за отопление, наред с прилагания в много случаи неефективен начин на изгаряне (в стари печки с ниско КПД), и лошото и неефективно състояние на сградите, водещо до големи топлинни загуби, са една от главните причини за мръсния въздух в много от големите български градове. Казано по друг начин, енергийната бедност върви ръка за ръка с екологичната.
- Смяната на горивна база/източник на отопление с друг в многофамилните сгради, в които няма изградени вътрешни отоплителни инсталации, е силно ограничена поради високата необходима инвестиция за изграждане на отоплителната инсталация. Достъпът до налична топлоразпределителна или газоразпределителна мрежа също е ограничително условие.
- За този тип многофамилни сгради е подходящо да се търсят решения за обновяване, сходни с тези за еднофамилни сгради – максимално намаляване на топлинните загуби през ограждащите елементи на сградата и по-ефективни индивидуални отоплителни уреди с номинални мощности, съобразени с необходимия намален топлинен товар (високоефективни термопомпи и др.). Мерките за енергийна ефективност може да се комбинират с изграждане на фотоволтаични инсталации на покривите на сградите, включително чрез създаване на енергийни общности.
- За сградите, в които се използва централизирано топлоснабдяване, освен прилагането на мерки за дълбоко енергийно обновяване могат да се търсят решения чрез изграждане на термосоларни инсталации за производство на гореща вода върху покривите на сградите, включително с участието на доставчиците на топлинна енергия.

В. Сценарии за размера на доходите на семейства от различни децилни групи преди и след енергийно ефективно обновяване на жилищата

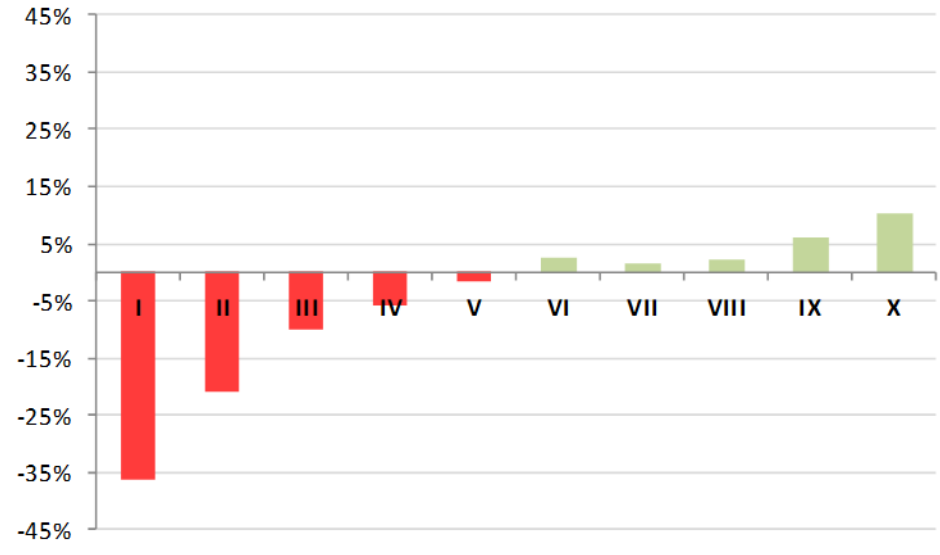
През 2019 г. ЕнЕфект приключи обстойно проучване, свързано с приложимостта на някои утвърдени извън България методи за оценка на енергийната бедност. За целите на проучването енергийната бедност се оценява според разполагаемия доход на домакинство след направени разходи за постигане на нормативно определена температура в жилището, като той се сравнява със средните за децилната подоходна група разходи за други потребителски стоки и услуги според класификацията на НСИ. Резултатите бяха публикувани в два отделни доклада[23], които са достъпни в интернет страницата на организацията и по тази причина няма да бъдат представени с детайли в

[23] ЕнЕфект. Енергийната бедност в светлината на местните избори: Аналитична обосновка, 2019
http://www.eneffect.bg/images/upload/123/Energy%20Poverty%20Analysis%20final-zg-cover.pdf
и
Енергийната бедност в светлината на местните избори: Какво могат да направят държавата и общините за решаване на проблема с високите сметки за отопление, 2019
http://www.eneffect.bg/images/upload/123/Report_BG_A4_compressed.pdf

настоящия доклад. Вместо това ще бъдат посочени основните изводи и заключения, които без съмнение са валидни дори и към настоящата ситуация в страната.

- След оценка на данните за доходите и потреблението на населението през 2018 г. става ясно, че в риск от енергийна бедност попада близо половината от българското население.

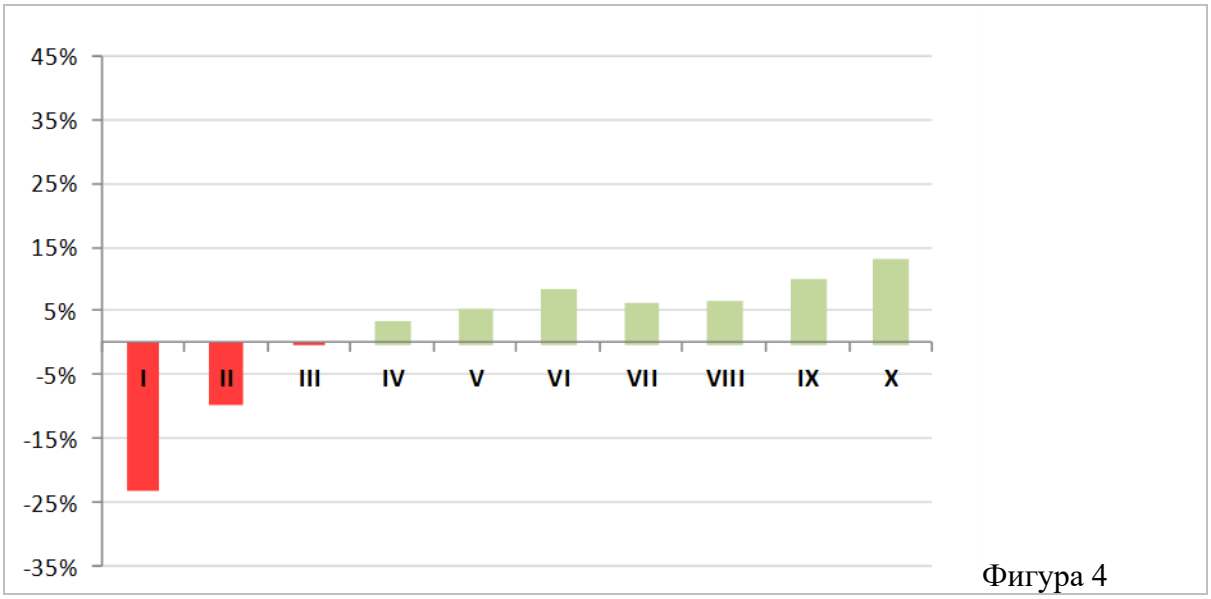
- На фигура 3 е показана разликата между средните месечни доходи и средните месечни общи разходи през зимните месеци при осигуряване на добро отопление на жилище от 65 m^2 (което е най-често срещаният тип жилище в многофамилните жилищни сгради) **преди** прилагане на енергийно ефективно обновяване. Според тази фигура първите две децилни групи попадат в категорията „абсолютна бедност“, т.е. това са домакинства, които имат твърде ниско ниво на общи доходи и не могат да покрият общото си ниво на разходи. Те категорично могат да бъдат определени и като „енергийно бедни“. Децилните групи от 3 (с известна уговорка) до 5 включително, попадат в категорията „Риск от енергийна бедност“, т.е. това са домакинства, които, ако в зимните месеци отделят необходимите средства за добро отопление на жилището си, следва в този период да се лишат от други обичайни за тях разходи, които имат през другите сезони. Тези домакинства, в случай че осигуряват достатъчно добро отопление за своите жилища, няма да имат възможност да правят спестявания от своите доходи.



Фигура 3

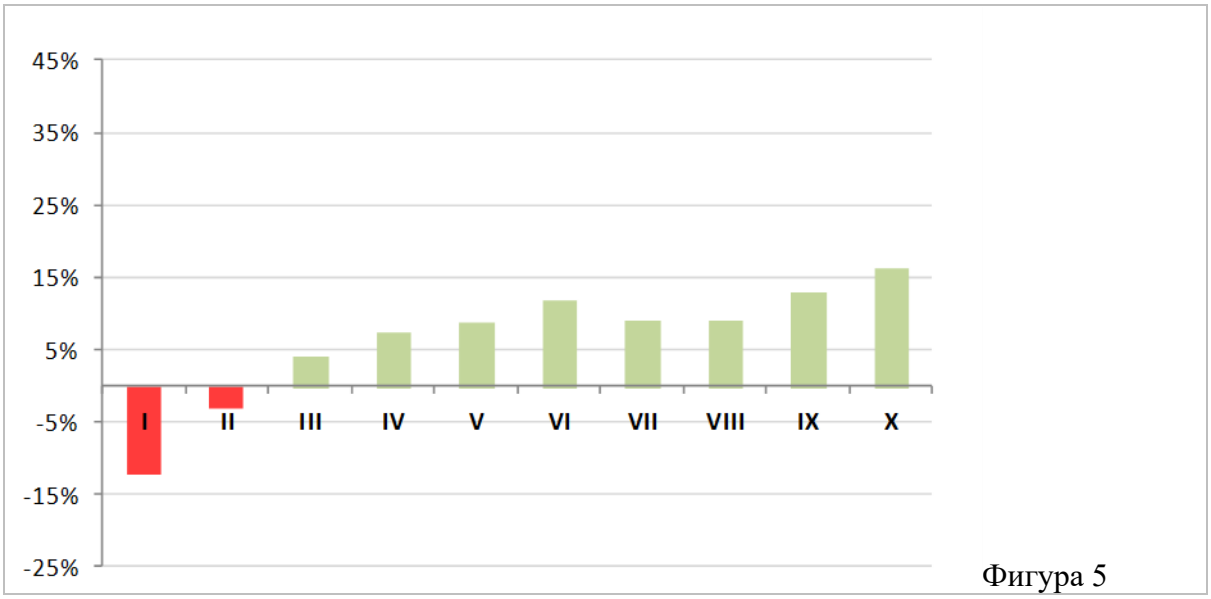
- На фигура 4 е показана разликата между средните месечни доходи и средните месечни общи разходи през зимните месеци при осигуряване на добро отопление на същото жилище от 65 m^2 **след** обновяване до клас на енергопотребление „B“ и постигане на енергийни спестявания около 40%. Веднага се забелязва, че докато първите две децилни групи твърдо остават в категорията „енергийно бедни“ поради своята обща социална бедност и твърде ниско ниво на доходите, то домакинствата от третата децилна група ще изпитват вече минимален недостиг на средства за покриване на обичайните си разходи през зимния период, в случай че са направили нужните разходи за осигуряване на достатъчно добро отопление, но все пак ще останат в групата „риск от енергийна бедност“. Домакинствата от четвъртата и петата децилна група при този

сценарий вече ще излязат извън зоната на „риск от енергийна бедност“ и дори ще имат възможност за спестяване на доходи.



Фигура 4

- На фигура 5 е показана разликата между средните месечни доходи и средните месечни общи разходи през зимните месеци при осигуряване на добро отопление на същото жилище от 65 m^2 **след** обновяване до клас на енергопотребление „А“ и постигане на енергийни спестявания над 60% (така-нареченото „дълбоко енергийно обновяване“). Показателно е, че само една първите две децилни групи на най-бедните домакинства остават в категорията „енергийно бедни“. Тези домакинства се нуждаят от допълнителни енергийни помощи, независимо от подобрението на физическото състояние на сградите, в които живеят.



Фигура 5

- Този метод за оценката на енергийната бедност дава добри резултати и може да се използва при изпълнението на национални мерки за повишаване на енергийната ефективност, каквато е например НПЕЕМЖС. Една от ползите от прилагане на метода е възможността за прецизиране на финансовите инструменти и схеми, с чиято помощ се осъществява постигане на най-висок икономически резултат от конкретизирано използване на съществуващия финансов ресурс.

- Погледнато в по-широк аспект, проучването категорично потвърждава извода, че решението, което е най-подходящо за елиминиране на енергийна бедност е дълбокото енергийно обновяване. Като допълнителни ползи, чрез това решение се намаляват както енергийните разходи на домакинствата, така и емисиите на парникови газове и замърсяването на въздуха с фини прахови частици от енергийни носители с ниско качество.

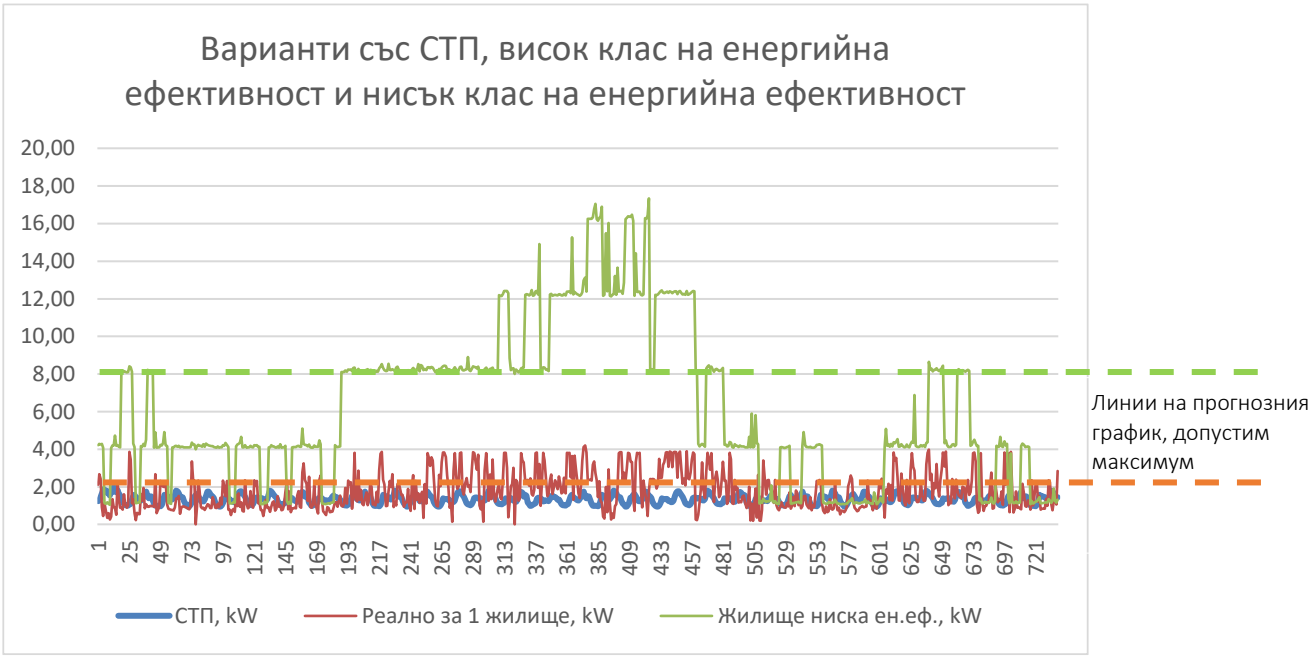
ПРОГНОЗНО ИЗМЕНЕНИЕ НА ЦЕНИТЕ НА ЕНЕРГИЯТА ЗА БИТОВИ КЛИЕНТИ ПРИ ЛИБЕРАЛИЗИРАНЕ ПАЗАРА НА ЕЛЕКТРИЧЕСКА ЕНЕРГИЯ

Както беше споменато по-горе в доклада, в „Интегриран план в областта на енергетиката и климата на република България 2021-2030", измерение „Вътрешен енергиен пазар" са посочени две важни цели в процеса на либерализиране на пазара за електроенергия: 1) „Да се осигурява адекватна защита за енергийно бедните лица с предоставяне на целеви помощи за отопление"; и 2) „Да се прилага механизъм за защита на уязвимите клиенти при стартиране на процеса към пълна либерализация на цените на електрическата енергия за крайните клиенти, в това число и битовите". Въпросният механизъм за защита тепърва предстои да се структурира и прецизира, както и да се приложи на практика; очаква се той да съдържа критерии за идентифициране на уязвимите клиенти, финансови и нефинансови мерки за тяхната защита и да се осъществява чрез системата за социално подпомагане.

През последните 10 години цените на електрическата енергия за битови потребители в България неизменно се покачват, макар и с много малка относителна стойност. Например през 2010 г. цената за 1 kWh бе 8,13 евроцента; докато през 2020 г. тази цена вече е 10,21 евроцента[24]. На този етап е спекулативно да се правят прогнози какви точно се ще бъдат цените за електрическата енергия за домакинствата в края на 2024 г., когато се очаква да приключи пълната либерализация на пазара за електроенергия, което означава, че ще настъпи и краят на регулираните цени за битовите клиенти. рудно е да се допусне обаче, че няма да има някакъв компенсаторен механизъм, който да намали последствията от предполагаемото значително покачване на тези цени. Практиката от 2013 г. показва, че българското общество е много чувствително към каквото и да е „шоково" увеличение на цената на електричеството, което неизменно е свързано с плащане на политическа цена за правителството, което допусне подобна аномалия. В споменатата 2013 г. се стигна до оставка на тогавашното правителство, защото цените на електроенергията „скочиха" от 8,5 евроцента за 1 kWh през първата половина на годината до 9,52 евроцента в края на същата година. Увеличението само с един евроцент бе посрещнато с масови протести и завърши с оставката на кабинета.

[24] Статиста https://www.statista.com/statistics/418072/electricity-prices-for-households-in-bulgaria/

Реалностите на свободния пазар за електроенергия, който се очаква да стане „задължителен“ и за битови клиенти от началото на 2025 г., обаче със сигурност могат да доведат до съществено изменение на текущата ситуация. В наскоро извършено аналитично проучване на ЕнЕфект[25] се посочва, че с перспективата за увеличеното използване на електрическа енергия от клиенти, присъединени на ниско напрежение (включително битови), в условията на пълна либерализация на пазара извежда на преден план ползата от енергийно ефективно обновяване на жилищата с цел намаляване разходите (които могат да станат значителни) чрез по-добро управление на потреблението на електроенергия в домакинствата. Принципът на свободния пазар „по-голямо търсене – по-висока цена“ предопределя сериозни разходи за енергия на клиенти с високо пиково потребление на електроенергия. Това предполага намиране и прилагане на начини за намаляване на въпросното пиковото електропотребление. С цел демонстрация на възможностите за енергийни спестявания и за управление на товаровите графици при жилищните сгради, в проучването са разгледани товарови профили за реално жилище с висок клас на енергийна ефективност, жилище с нисък клас на енергийна ефективност (най-уязвими към широка амплитуда в енергийното потребление) и топлофицирано жилище със стандартизиран товаров профил (СТП).



Фигура 6. Варианти със СТП, висок клас на енергийна ефективност и нисък клас на енергийна ефективност

Източник: собствен анализ по данни от БНЕБ, ЧЕЗ и реални измервания

Въпреки че проучването е правено в началото на 2021 г. преди резкия скок на цената на електроенергията от есента на същата година, разходите на домакинствата на свободния пазар през месец януари 2021 г., при еднакви други условия, са по-високи от тези на

[25] ЕнЕфект. Влияние на потреблението на електрическа енергия в домакинствата върху товара на електроенергийната система, 2021

домакинствата на регулирания пазар. Резултатите от въпросното проучване показват, че жилищата с нисък клас на енергийна ефективност (което се приема, че е основен фактор за евентуалното наличие на енергийна бедност), използващи електрическа енергия за отопление ще попаднат в затруднено състояние (дори и шоково такова) при присъединяването към свободния пазар при отсъствие на механизъм за защита. Алтернативите за отопление при тях в повечето случаи са свързани с емисии на вредни газове и нисък коефициент на използване на енергийните носители.
Приемайки, че социалното подпомагане не е устойчиво решение на проблема с енергийната бедност, то следва националните политики да се насочат в две основни направление с цел недопускане задълбочаването на този проблем, а именно: широкомащабно обновяване на жилищния сграден фонд с цел значително намаляване (до 70%) на разходите за отопление и ускорено навлизане на концепциите за интелигентни мрежи с цел ограничаване на пиковите товари в домакинствата.

ПОГЛЕД В (БЛИЗКОТО) БЪДЕЩЕ: ДИФЕРЕНЦИРАН ПОДХОД ПРИ ФИНАНСИРАНЕ НА РАЗЛИЧНИТЕ ГРУПИ ДОМАКИНСТВА С ЦЕЛ ЕНЕРГИЙНО ЕФЕКТИВНО ОБНОВЯВАНЕ НА ЖИЛИЩАТА

А. Домакинства, попадащи в групата на „Абсолютна енергийна бедност“

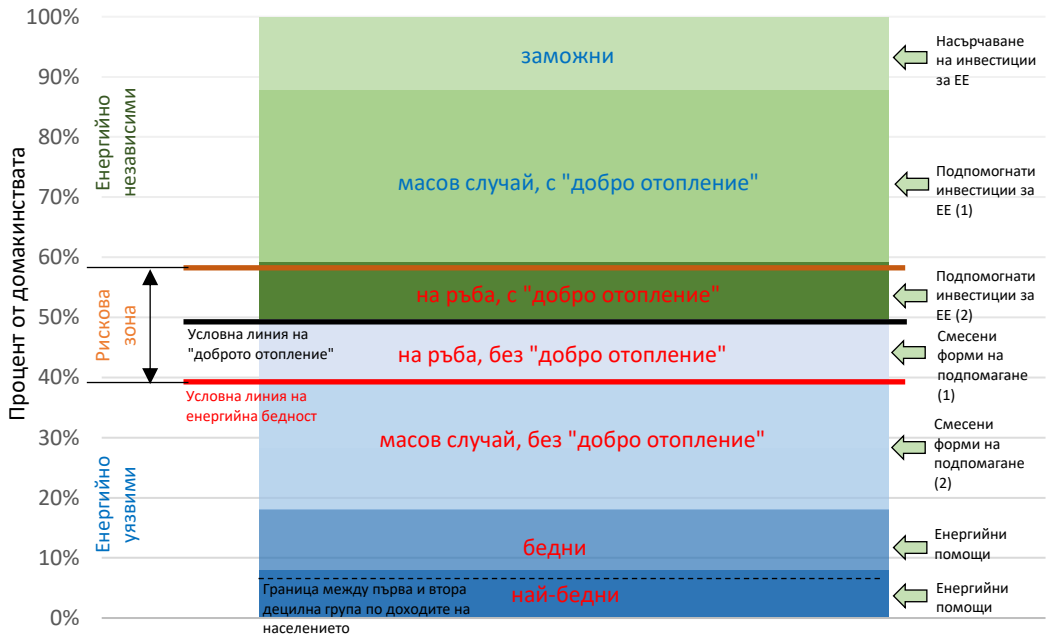
За домакинствата под официалната линия на бедност (и малко над нея) се предполага, че нямат никаква възможност да отделят средства за прилагане на енергийно ефективно обновяване на своите жилища. Очевидно е, че такива домакинства все още се налага да получават 100% безвъзмездна финансова помощ за участие в програми за обновяване. В допълнение, подходящо за домакинствата в тази група е да могат да участват при преференциални условия в програми, предлагащи подмяна на неефективни отоплителни уреди и/или безвъзмездно финансиране на системи за възобновяема енергия. Трябва обаче да се отбележи, че в дългосрочен план би следвало обхватът на тази група да се намали, като все повече се набляга на безлихвени или нисколихвени кредитни инструменти. Също така е важно да се спомене, че – макар и политически трудно осъществимо – рационалното технико-икономическо решение би било част от помощта за отопление на уязвимите потребители да се насочи към инвестиционните мерки, като след изпълнението им размерът на помощта бъде пропорционално намален.

Б. Домакинства, попадащи в групата на „Риск от енергийна бедност“

За такива домакинства се очаква да са в състояние да осигурят самоучастие в проекти за обновяване при наличие на подходящи финансови механизми. Към момента, тези домакинства се очаква да могат да разчитат на 80% БФП, като този процент се очаква да намалее в следващите години. С цел осигуряване на съответното самоучастие е необходимо създаване на инструменти за безлихвено или нисколихвено кредитиране със съответните държавни гаранции и/или директно субсидиране на разходите върху кредита. Друг вариант включва получаване на съвременни енергийно ефективни отоплителни системи и домакински уреди при удължен срок на изплащане, което да бъде подпомогнато от спестените средства чрез намаленото потребление на енергия.

В. Домакинства с високи доходи, попадащи в групата „Ограничен достъп до енергийни услуги“

Очакванията към домакинствата в тази група са, че те биха имали нужда от ограничена БФП само в случай, че финансовите параметри на проекта не са атрактивни, което би могло да се прецени за всеки индивидуален проект. За тях също са приложими преференциални кредитни продукти, доколкото целта е инвестицията в енергийна ефективност да стане конкурентна на други възможни вложения на средствата и тези домакинства да не блокират изпълнението на проекти в многофамилните сгради. В допълнение, сгради, преобладаващо обитавани от подобен тип домакинства, биха били подходящи за реализиране на пилотни проекти с по-висока стойност, но и с повишени енергийни характеристики, които биха били обект на допълнителна публична подкрепа на принципа „спестяваш повече – получаваш повече“.



Фигура 7. Възможни подходи за финансиране на обновяването според нивата на енергийна бедност. Източник: ЕнЕфект (2019) Енергийната бедност в светлината на местните избори: аналитична обосновка

Г. Приложими финансови инструменти

За осигуряване на самоучастието на собствениците е необходимо да се разработят разнообразни финансови механизми, които са приложими в различни ситуации. Повечето тях са залегнали в националните стратегически инструменти като Дългосрочната национална стратегия за обновяване, но все още нямат практическа реализация в голяма степен и поради неяснотата по отношение на развитието на програмите за подпомагане. Възможни решения (повечето изискващи нормативни промени) са следните:

СПЕЦИАЛИЗИРАНИ КРЕДИТНИ ЛИНИИ НА ТЪРГОВСКИТЕ БАНКИ – търговските банки финансират участието на собствениците при субсидирана лихва и/или банкови гаранции, предоставени от публични финансови институции.

РЕВОЛВИРАЩ/ГАРАНЦИОНЕН ФОНД – подпомага собствениците на сгради при осигуряване на техния финансов дял от обновителните дейности чрез осигуряване на нисколихвени кредити и бюджетна линия за собственици, които не могат да покрият своя дял.

СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ПОСРЕДНИЦИ (ПРОЕКТНИ МЕНИДЖЪРИ) – фирми, предлагащи професионално управление на етажната собственост, или специализирани проектни мениджъри, финансират участието на собствениците, като се възползват от специализираните кредитни линии на търговските банки и/или публичен револвиращ/гаранционен фонд (реформа Обслужване на едно гише към НПВУ)

ФИНАНСИРАНЕ ЧРЕЗ СМЕТКИТЕ – търговците на електроенергия финансират участието на собствениците при сключване на дългосрочни договори за обслужване, като кредитът се изплаща чрез надбавки към сметките за електроенергия (реформа Механизъм за финансиране на проекти за енергийна ефективност и възобновяеми източници заедно със сметките за енергия към НПВУ)

ФИНАНСИРАНЕ ЧРЕЗ ДАНЪК СГРАДИ – общините финансират самоучастието на собствениците чрез специализирана бюджетна линия, като кредитът се изплаща чрез надбавки към данък сгради. Необходими са нормативни промени, които да осигуряват събираемостта на вземанията (вкл. по реформа Изменение на Закона за управление на етажната собственост към НПВУ)

ОБЩИНСКИ ФОНДОВЕ ЗА ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ – специализирани общински фондове, капитализирани чрез национални или международни финансови инструменти, финансират участието на собствениците и/или предоставят банкови гаранции за целеви кредити, вкл. на специализирани посредници

ЕНЕРГИЙНИ КООПЕРАТИВИ/ОБЩНОСТИ – съществуват различни форми за коопериране за децентрализирано производство и потребление на електрическа енергия, като са възможни решения както за собствено потребление, така и за продажба. С предстоящите законови промени при транспонирането на свързаното законодателство на ЕС се очаква условията за реализиране на проекти за енергийни общности/кооперативи значително да се облекчат, като приходите от тяхната дейност могат да бъдат насочени към реализирането на мерки за енергийна ефективност. Например, собствениците на жилищна сграда, на която има техническа възможност да бъде изградена фотоволтаична инсталация, чрез приходите от продажбата на произведената „зелена“ електрическа енергия могат да финансират в по-малка или по-голяма степен изплащането на целеви кредит за енергийно обновяване на сградата.

ОТДАВАНЕ ПОД НАЕМ НА ПЛОЩИ – отдаването под наем на общи части в многофамилни сгради е популярно решение за реализиране на приходи от етажните собственост. Най-

честите примери са свързани с отдаване на покривите на сградите за монтиране на антени на мобилните оператори или отдаване на фасада на сградата за поставяне на реклами. Този тип приходи може да бъдат използвани и за обслужване на целеви кредити за изпълнение на мерки за енергийна ефективност в сградата. Възможен е вариант, при който след обновяването на покрива той може да бъде отдаден под наем на компания за енергийни услуги, която да го използва за производство на енергия от възобновяеми източници.

IV. РИСКОВЕ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ ЧРЕЗ СГРАДНО ОБНОВЯВАНЕ

За да се вземат под внимание рисковете и предизвикателствата при използване на енергийната ефективност за премахване/намаляване на енергийната бедност, е необходимо да се разбере ролята на всяка от заинтересованите страни в този процес. Тези заинтересовани страни могат да бъдат групирани както следва, като списъкът, както и изредените предизвикателства и рискове не са изчерпателни, но позволяват ясна преценка за съществуващите бариери пред ефективното и широкообхватно сградно обновяване:

УПРАВЛЯВАЩИ И КОНТРОЛИРАЩИ ОРГАНИ

Това са преди всичко държавните институции и общинските власти. Ролята на държавните институции е да приемат, утвърждават, изпълняват и контролират националните политики и мерки в областта на енергийната ефективност, включително и тези, свързани с енергийната бедност и уязвимост. Ролята на местните власти е да координират на местно равнище изпълнението на националните политики за енергийна ефективност, да оказват административна подкрепа и да спомагат за подобряване информираността на потенциалните бенефициенти относно ползите от енергийната ефективност.

Предизвикателства:

- *Разбиране на и убеденост* в необходимостта от прилагане на интегриран подход в усилията за справяне с енергийната бедност. Такъв подход изисква комбинация от социални, икономически и енергийни мерки, както и усилия за повишаване на знанията и уменията на професионалната общност и за ангажиране на собствениците на жилища.
- *Правилно интерпретиране и пълноценно възползване* от политиките на Европейския съюз относно енергийната бедност и отговорно изпълнение на задълженията на страните членки за справяне с проблема.
- *Осъзнаване*, че ресурсът на страната за БФП („грантово финансиране“) е крайно ограничен и би трябвало да се насочи изцяло към най-нуждаещите се домакинства (попадащи в групата *„Абсолютна енергийна бедност“* за целите на това проучване)
- *Разбиране*, че финансиране от частния сектор може и трябва да бъде неразделна част от процеса за прилагане на политики и мерки за енергийна ефективност в страната, включително и за справянето с енергийната бедност.

- *Създаване и утвърждаване* на национален финансов инструмент (напр. Национален фонд за декарбонизация) с основна функция да мобилизира финансовите ресурси, необходими за изпълнението на държавната политика в областта на енергийната ефективност, включително справянето с енергийната бедност.
- *Справяне* с хроничния проблем за спецификата в страната – недостатъчен управленски и оперативен капацитет на държавно и местно/общинско равнище; лоша или липсваща координация между различните институции и организации, спорадично участие в политическия процес на експертните общности и НПО.
- *Извършване* на задълбочен, качествен и постоянен контрол и отчет по прилагане на националните политики и мерки, свързани с енергийната бедност.

Рискове:

- Ограничен или липсващ успех в усилията за справяне с енергийната бедност на национално равнище. В момента, при използване на чисто социална мярка – целева помощ за отопление – „резултатите“ са налице: тенденцията е с всяка изминала година да се увеличава броят на домакинствата, които кандидатстват за такава помощ, което, както беше вече посочено, временно намалява вредата от проблема, но го задълбочава в дългосрочен план, тъй като не се атакуват причините за съществуването му.
- Пропусната възможност за подобряване облика на населените места; намаляване вредата върху околната среда; ограничаване на социалното изключване и неравенство; създаване на благоприятна среда и привличане на инвестиции, необходими за икономическо и социално развитие.

ПУБЛИЧНИ ФИНАНСИРАЩИ ИНСТИТУЦИИ

Това са финансови институции, които оперират със средства от държавния бюджет или по линия на финансовите механизми на ЕС, както и по международни споразумения между правителството на България и други правителства или международни организации. Такива институции са Българската банка за развитие (ББР), Фондът за енергийна ефективност и възобновяеми източници (ФЕЕВИ), Националният доверителен екофонд (НДЕФ)[26], както и очакваният да бъде създаден скоро Национален фонд за декарбонизация (НФД). Основната роля на тези институции е да подкрепят прилагането на националните политики за енергийна ефективност и декарбонизация на икономиката чрез директно финансиране (кредитно или безвъзмездно) на програми и проекти в тази област, предоставяне на банкови гаранции, както и мобилизиране на частен финансов ресурс.

Предизвикателства:

- *Изготвяне и прилагане* на прозрачни и консистентни критерии при финансиране на програми и проекти.

[26] Към момента, ФЕЕВИ и НДЕФ почти нямат отношение към обновяването на жилищния сграден фонд; тези организации също така оперират с ограничен финансов ресурс (в сравнение например с НПЕЕМЖС). Съществуват обаче възможности тяхната роля да бъде засилена при определени обстоятелства и най-вече желание от страна на правителството.

- *Създаване и прилагане* на строги вътрешни механизми за осъществяване на контрол при извършване на финансирането.
- *Изграждане на капацитет* за предоставяне на техническа помощ на потенциалните бенефициенти.
- *Утвърждаване и прилагане* на практика за постоянен и обхватен мониторинг и контрол както при изпълнението на финансираните програми и проекти, така и за оценка на постигнатите от тях резултати.
- *Провеждане* на регулярни и задълбочени информационни кампании.

Рискове:

- Използване на методика и критерии, които ще гарантират, че получателите на безвъзмездна финансова и материална помощ са действително най-засегнатите и уязвими от енергийна бедност лица и домакинства.

- Продължаване разчитането на финансиране от държавния бюджет и европейски фондове за безвъзмездно финансиране, чийто обем е силно ограничен и крайно недостатъчен за постигане на целите, заложени в Дългосрочната национална стратегия за подпомагане обновяването на националния сграден фонд от жилищни и нежилищни сгради до 2050 г.

ЧАСТНИ ФИНАНСИРАЩИ ОРГАНИЗАЦИИ

В тази група се имат предвид всички частни организации, които финансират или биха могли да финансират под една или друга форма осъществяването на енергоефективни мерки в домакинствата, както и подмяната на остарели и неефективни отоплителни системи и други домакински уреди.

Предизвикателства:

- *Разработване и предлагане* на финансови продукти, които са съобразени с изискванията за постигане на оптимална икономическа ефективност в прилагането на енергийно ефективни мерки и с насоченост към конкретни групи на бенефициенти (напр. собственици на жилища в многофамилни сгради).

- *Осигуряване* на равен и облекчен достъп до подходящо финансиране на всички бенефициенти – от тези, определени като „абсолютно енергийно бедни“, до бенефициентите, изпитващи „ограничен достъп до енергийни услуги“.

- *Извършване* на подходяща, целенасочена и широкомащабна кампания за запознаване на бенефициентите с наличието и изискванията на финансовите продукти, специфично създадени и използвани за финансиране на енергоспестяващи мерки според социалния статус на домакинствата.

- *Създаване и поддържане* на собствен технически екип, който, от една страна, да подпомага бенефициентите при кандидатстване, а от друга, да съдейства на

финансиращата организация в процеса на разглеждане и утвърждаване на проектните кандидатури.

Рискове:

- Ограничен обхват на финансовите продукти за финансиране на домакинствата и концентриране върху конкретни пазарни сегменти.

- Нежелание за разработване на специализирани продукти, свързани с националните схеми за подпомагане, и за кооперирането с публичните финансови институции, поради недоверие в устойчивостта и прозрачността на държавните политики.

- Възприемане на прекалено консервативен и рестриктивен подход при оценката на кредитоспособността на домакинствата, особено тези в по-долните подоходни групи.

ИЗПЪЛНИТЕЛИ НА МЕРКИ ЗА ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ

- Това са фирмите и организациите, които се занимават с проучването, проектирането, изпълнението, строителния и инвеститорския надзор, мониторинга и оценката на резултатите. Върху тази група лежи тежестта практически да осъществи енергоефективното обновяване на сградния фонд, както при многофамилните, така и при еднофамилните сгради.

- Предизвикателства:

- Изграждане и поддържане на професионален капацитет на заетите в инвестиционния процес чрез постоянно осъвременяване на системата за професионално образование и обучения и стимулиране на продължаващата професионална квалификация на проектанти, строителни специалисти и работници.

- Разбиране ползите от и изпълнение на енергоспестяващи мерки чрез принципа на „поетапно обновяване“, след предварително изготвяне на качествена „пътна карта“ и приоритизиране на отделни СМР или групи от такива, вземайки предвид както техническата, така и финансовата специфика на обновяването.

- Задълбочено познаване и съобразяване с изискванията на публичните и частните финансови институции, с помощта на които се финансира прилагането на енергоспестяващите мерки.

- Постоянно подобряване на текущите познания, както и своевременно запознаване със и възприемане на най-новите технологии, материали, системи и процеси в областта на енергийната ефективност.

- Рискове:

- Липса на система за продължаваща професионална квалификация

- Пропуски в държавни образователни стандарти, учебни планове и програми на специализираните образователни и обучителни институции в областта на енергийната ефективност

- Текучество и икономическа емиграция на подготвени кадри

- Кампанийност във възможностите за широкомащабно прилагане на енергоспестяващи мерки (непостоянна бизнес среда).

- Занижен контрол върху резултатите, което води до ниско качество при проектирането и изпълнението на енергоспестяващи мерки.

МЕДИАТОРИ (СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ПОСРЕДНИЦИ)

Медиаторът (специализиран посредник) е лице, което оперира самостоятелно или в рамките на професионална организация (фирма, НПО) и предоставя експертна помощ на етажната собственост/асоциацията на собствениците през целия процес на обновяване – от подготовка на проектното предложение за кандидатстване за финансиране, през изпълнението, мониторинга и отчитането. Съществува разбирането, че най-подходящ човек за изпълнение на тази роля според европейските практики е професионалният домоуправител. В България управлението на многофамилните сгради в по-голямата си част е непрофесионално, недостатъчно и неефективно, доколкото по закон и остаряла практика се възлага на физическо лице, избрано измежду собствениците на жилища. Такъв управител няма нито достатъчен капацитет да организира управление по професионален начин, нито мотивация да го върши безплатно.

Предизвикателства:

- *Необходимостта* от професионално управление следва да бъде адекватно отразена при създаването на следващи програми за обновяване на многофамилните сгради.

- *Създаване и прилагане на законова рамка*, с което действително се дава възможност за по-широко разгръщане и възприемане на професионалното управление.

- *Осъществяване на обучение и лицензиране* на професионалните домоуправители, с което се гарантира качеството на услугите, извършвани от тях.

- *Реализиране на финансови механизми,* чрез които специализираните посредници могат да поемат риска при финансиране на проекти за обновяване на многофамилни сгради.

Рискове:

- Липса на утвърдени практики за професионално управление на етажната собственост в България и липса на доверие сред крайните потребители на тези услуги.

- Осигуряване общо високо качество на услугата чрез нормативни регулации и доброволни споразумения (етични кодекси) между доставчиците ѝ.

- Преодоляване на трудностите, свързани с повишаване на капацитета на фирмите и частните лица, предлагащи услугата „професионално управление“, в областта на енергийната ефективност.

- Затруднения на част от етажните собствености или асоциациите на собственици да си позволят финансовите изисквания на действително качествено професионално управление.

БЕНЕФИЦИЕНТИ

Това са домакинствата, чиито жилища са потенциален обект на енергийно ефективно обновяване – както по програми за подпомагане на мерки по сградната обвивка, така и за модернизиране на отоплителни инсталации или подмяна на домакински електроуреди.

Предизвикателства:

- *Нежелание за участие*, особено когато се очаква съфинансиране или самофинансиране на обновяването на жилищата. Един от най-големите недостатъци на НПЕЕМЖС бе създаването на нереално очакване в обществото, че съществува безкраен финансов ресурс, който ще предоставя безвъзмездно финансиране на всички (независимо от тяхната степен на енергийна бедност), които проявят желание за извършване на обновяване на сградата. От тази гледна точка задачата да бъдат привлечени за участие собственици, които трябва да платят част или дори цялата цена на въпросното обновяване, става значително по-трудна.

- *Недостатъчна информираност* относно ползите от енергоефективното обновяване на жилището – както с оглед възможните енергийни и финансови спестявания, така и по отношение на комфорта и здравословните условия на живот.

- *Липса на желание за кооперирane*, напр. създаване асоциация на собствениците или предоставяне управлението на собствеността на професионален управител. Ефективното управление на многофамилните жилищни сгради продължава да бъде сериозен проблем, който трябва да се реши с комбинация от регулаторни и информационни мерки.

- *Нежелание за участие* в мониторинг и отчетност. Принципно бенефициентите са първото звено, откъдето започва събирането на данни и информация, необходими за качествени и консистентни мониторинг, контрол и отчетност на постигнатите резултати.

Рискове:

- Слаб или ограничен интерес за участие в инициативи на национално и местно равнище, свързани с осъществяване на проекти енергийна ефективност – дори когато те са насочени конкретно към намаляване/ограничаване на енергийната бедност.

- Продължаване разчитането на социални помощи и стихийни и случайни грантови програми и проекти за намаляване последиците от енергийна бедност.

- Нежелание за възползване от нови и непознати финансови инструменти, особено такива, оперирани от частни финансови институции.

- Негативна политическа комуникация, предизвикана от конюнктурни и често популистки мотиви.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Енергийната бедност в България е сериозен обществен проблем, който се очаква да бъде допълнително негативно повлиян от обективни фактори, като покачването на цените на енергията и енергийните носители, очакваното либерализиране на пазара на електроенергия за битови клиенти, и последствията от икономическата криза, предизвикана от пандемията от COVID-19. Съществуващите към момента социални политики и мерки за справяне с него са недостатъчни и ограничени в своя обхват, и не допринасят за значителното му ограничаване, тъй като са насочени към последствията, а не към причините за съществуването му. Усилията в тази насока трябва да са основани на висока обществена информираност, яснота и разбиране естеството на проблема, адекватни политики и мерки за адресирането му, институционален и организационен капацитет за прилагането им, и не на последно място – мобилизиране на значителен публичен и частен финансов ресурс.

В стратегическите документи както на европейско, така и на национално равнище, прилагането на мерки за енергийна ефективност в жилищните сгради се приема и насърчава като най-разумния и ефективен подход за намаляване на енергийната бедност, който надгражда системата на социално подпомагане, което съществува от много години и в България под формата на ограничена целева помощ за отопление. В страната съществува и достатъчен опит в областта на сградното обновяване, което е важно условие за постепенно, но устойчиво увеличаване на обхвата на програмите за неговото подпомагане. Към момента обаче най-голямото предизвикателство е трансформацията на съществуваща практика за финансиране на проекти за сградно обновяване от 100% безвъзмездна финансова помощ към програми, осъществявани в режим на съфинансиране от страна на собствениците. За тази цел е необходимо създаването на практически приложима методика за определяне на енергийно бедните домакинства, която да послужи за идентифициране на най-удачния модел на финансиране на самоучастието им.

Приемането на официална дефиниция за енергийна бедност и определянето на субектите, попадащи в обхвата на дефиницията според практични и проследими индикатори, изглежда като логична и наложителна първа стъпка в този процес. В изпълнение на своята мисия да подпомага усилията на централната и местните власти за устойчиво енергийно развитие, Центърът за енергийна ефективност ЕнЕфект предлага вариант на дефиниция с цел стимулиране и засилване на обществения дебат по темата и повишаване на информираността на заинтересованите страни. Приложението на тази дефиниция и свързаните с нея принципи на програмиране в контекста на продължението на програмите за подпомагане на сградното обновяване ще допринесе за увеличаване на обхвата и темпа на модернизация на сградния фонд и по-добри резултати в усилията за ограничаване на енергийната бедност в страната.

ТЕМАТИЧНА БИБЛИОГРАФИЯ

ПОЛИТИЧЕСКИ И ЗАКОНОВИ ДОКУМЕНТИ НА ЕС

- Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия
- Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно енергийната ефективност
- Директива (ЕС) 2018/844 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива 2010/31/ЕС относно енергийните характеристики на сградите и Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност
- Директива (ЕС) 2018/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за изменение на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност
- Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС
- Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. относно управлението на енергийния съюз и на действията в областта на климата, за изменение на Регламенти (ЕО) № 663/2009 и (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета, Директиви 94/22/ЕО, 98/70/ЕО, 2009/31/ЕО, 2009/73/ЕО, 2010/31/ЕС, 2012/27/ЕС и 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, Директиви 2009/119/ЕО и (ЕС) 2015/652 на Съвета
- Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 година за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

ПОЛИТИЧЕСКИ И ЗАКОНОВИ ДОКУМЕНТИ НА БЪЛГАРИЯ

- МЕ, МРРБ, ФМФИБ. Дългосрочна национална стратегия за подпомагане обновяването на националния сграден фонд от жилищни и нежилищни сгради до 2050 г.
- МЕ и МОСВ. Интегриран план в областта на енергетиката и климата на Република България 2021 – 2030 г.
- МОСВ. Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух 2018-2024 г.
- МТСП. Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване с хоризонт 2030
- МС на Република България; Национален план за възстановяване и устойчивост (проект)
- МРРБ. Национална програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради
- МЕ. Национален план за действие по енергийна ефективност 2014-2020 г.
- МЕ и МРРБ. Наредба № Е-РД-04-1 от 22.01.2016 г. за обследване за енергийна ефективност, сертифициране и оценка на енергийните спестявания на сгради
- МЕ и МРРБ. Наредба № Е-РД-04-2 от 22.01.2016 г. за показателите за разход на енергия и енергийните характеристики на сградите
- МТСП. Наредба № РД-07-5 от 16 май 2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление.

ПРОУЧВАНИЯ НА РАВНИЩЕ ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

- Research and Library Services, Northern Ireland Assembly; Fuel poverty in Northern Ireland. Research Paper 89/09, 2009
- Moore, Richard. Definitions of fuel poverty: implications for policy. Energy Policy 2012

- Department of Energy and Climate Change, United Kingdom. Fuel Poverty: a Framework for Future Action, 2013
- Energie-Control Austria. Energy poverty in Austria - Definitions and Indicators, 2014
- Schuessler, Rudolf. Energy poverty indicators: Conceptual issues. Part I: The ten-percent-rule and double median/mean indicators, ZEW Discussion Papers, No. 14-037. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim; 2014
- The Society of St. Vincent de Paul, Ireland. Energy Poverty experienced by one parent families in the Republic of Ireland. Policylinks, Issue 1, 2015
- Pye, Steve, Audrey Dobbins, Claire Baffert, Jurica Brajkovic, Paul Deane and Rocco De Miglio. Addressing Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector Across the EU. Centre international de formation européenne, 2015
- Steve Pye and Audrey Dobbins. Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures. INSIGHT_E, 2015
- Office of Tamás Meszerics, European Parliament. Energy Poverty Handbook, 2016
- Trinomics. Selecting Indicators to Measure Energy Poverty. Final Report, 2016
- Trinomics. Selecting Indicators to Measure Energy Poverty. Annex 1: Methodological and Technical Report, 2016
- Lenz, Nela Vlahinić and Ivana Grgurev. Assessment of Energy Poverty in New European Union Member States: The Case of Bulgaria, Croatia and Romania. International Journal of Energy Economics and Policy, 2017
- Thomson, Harriet, Stefan Bouzarovski and Carolyn Snell. Rethinking the measurement of energy poverty in Europe: a critical analysis of indicators and data. Indoor and Built Environment Vol. 26(7), 2017
- Bouzarovski, Stefan. Energy poverty - (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide. Palgrave Macmillan, 2018
- Council of Europe Development Bank. Energy Poverty in Europe: How Energy Efficiency and Renewables Can Help, 2019
- European Energy Network. Energy Poverty in the European Union – Position Paper, 2019
- Arsenopoulos, Apostolos, Vangelis Marinakis, Konstantinos Koasidis, Andriana Stavrakaki and John Psarras. Assessing Resilience to Energy Poverty in Europe through a Multi-Criteria Analysis Framework. MDPI, 2020
- Eurostat. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context, 2021 Edition
- Welsh Government. Tackling fuel poverty 2022 to 2035 - a plan to support people struggling to meet the cost of their domestic energy needs, 2021
- Jacques Delors Energy Centre. Europe needs a political strategy to end energy poverty. Policy Paper, 2021
-

ПРОУЧВАНИЯ НА ОБСЕРВАТОРИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ

- Thomson, Harriet and Stefan Bouzarovski. Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action, updated April 2019; EPO, 2019
- Bouzarovski, Stefan and Harriet Thomson. Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis", EPO, 2020
- EPO. Member State Reports on Energy Poverty 2019, 2020
- Thema, J. and Vondung, F. EPO. EPOV Indicator Dashboard: Methodology Guidebook. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, 2020

ПРОУЧВАНИЯ В БЪЛГАРИЯ

- Buildings Performance Institute Europe. Accelerating the renovation of the Bulgarian building stock - the present and future of the national energy efficiency programme for multifamily residential buildings, 2016
- Shopov, Georgi. Energy poverty and social assistance of the energy poor people in Bulgaria, 2016
- Kulinska, Emiliya. Defining Energy Poverty in Implementing Energy Efficiency Policy in Bulgaria. Economic Alternatives, 2017, Issue 4, pp. 671-684
- Energy and Extractives Global Practice Group. Bulgaria - National Program for Energy Efficiency in Residential Buildings: Program Design Report for the Second Phase. World Bank, 2018
- Center for the Study of Democracy. Development of Small-Scale Renewable Energy Sources in Bulgaria - Legislative and Administrative Challenges, 2018
- Hajdinjak, Marko and Desislava Asenova. Sustainable Energy Consumption and Energy Poverty: Challenges and Trends in Bulgaria. Energy Demand Challenges in Europe - Implications for policy, planning and practice. Palgrave Macmillan 2019
- European Commission. Country Report Bulgaria 2020, part of 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, 2020
- Peneva, T. Green Deal's Impact on Energy Poverty in Bulgaria. Economic Studies (Ikonomicheski Izsledvania), 30 (6), p. 90-105, 2021
- Georgiev, Zdravko, Eleonora Gaydarova and Nadya Nikolova. PowerPoor 'Empowering Energy Poor Citizens through Joint Energy Initiatives' - Bulgaria Baseline Assessment Report. Sofia Energy Agency SOFENA, 2021
- Екологично сдружение За Земята. Енергийни помощи за бедни или изгаряне на пари и здраве - най-доброто решение на проблема с енергийната бедност е енергийната ефективност, 2017
- Национален център за териториално развитие ЕАД. Проект за Национална жилищна стратегия – Анализ, 2017
- Пенева, Т. Анализ на методите за изследване на енергийната бедност в България – Автореферат, 2017
- Ефтимова, Диана. Сравнителен анализ на енергийните профили на България и Румъния. Стопанска академия „Димитър А. Ценов", Свищов, 2018
- Шопов, Г. и Т. Пенева. Целево социално подпомагане за отопление – исторически опит и перспективи за развитие при ограничаване на енергийната бедност в България, 2018
- Пенева, Т. Нискодоходните работещи в България – над 90% енергийно бедни, 2018
- Българо-австрийска консултантска компания (БАКК). Преглед и анализ на националния жилищен сграден фонд в Република България. Обобщение, 2020
- Кисьов, Петър. Необходими мерки за защита на уязвимите потребители при въвеждане пълна либерализация на пазара на електроенергия до 2025 година. Сп. Енергетика. Електроенергийни ракурси, бр. 5, април 2020
- Пенева, Т. Устойчиво развитие и енергийна бедност. Списание на БАН, 2020
- Илиева, Юлияна. Енергийна бедност, възможни решения. Екологично сдружение За Земята и CEE Bankwatch Network, 2021
- Институт за пазарна икономика. Анализ на основните програми за социално подпомагане, 2021

ПРОУЧВАНИЯ НА ЕНЕФЕКТ

- Енергийната бедност в светлината на местните избори: Какво могат да направят държавата и общините за решаването на проблема с големите сметки за отопление, октомври 2019

Енергийната бедност в светлината на местните избори: Аналитична обосновка, октомври 2019

- Може ли санирането на многофамилните сгради да намали нуждата от производство на електроенергия от конвенционални източници? Доклад с политически препоръки, ноември 2019
- Може ли санирането на многофамилните сгради да намали нуждата от производство на електроенергия от конвенционални източници? Аналитична обосновка, ноември 2019
- Становище на Центъра за енергийна ефективност ЕнЕфект относно Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България (НПВУ), декември 2020
- Влияние на потреблението на електрическа енергия в домакинствата върху товара на електроенергийната система, февруари 2021

ВОДЕЩ ИЗСЛЕДОВАТЕЛ: РОСЕН АСЕНОВ

Росен Асенов е завършил ВНВУ Васил Левски в град Велико Търново през 1989 със специалност „Автотранспортна техника и технология“ и квалификация „Машинен инженер“. През 1999 завърша с отличие магистърска програма по науки за околната среда в университета Майами в Охайо, САЩ, със специалност „Международни отношения по околна среда“. Има специализации в Англия и Дания. Работил е по няколко успешни програми за финансиране на проекти свързани с околна среда, енергийна ефективност и възобновяема енергия. Професионалните интереси включват политики и мерки за предотвратяване последствията от / адаптиране към изменението на климата, както и управление и администриране на програми и проекти. За контакт: assenort@gmail.com

РЕДАКТОРИ:

- Драгомир Цанев
- Камен Симеонов
- Станислав Андреев