



Iceland

Liechtenstein

Norway

**Active  
citizens fund**



# Дефиницията за енергийна бедност в България – съдържание и приложения с акцент върху силно уязвими и маргинализирани групи

---



ИНСТИТУТ  
ОТВОРЕНО  
ОБЩЕСТВО  
СОФИЯ



ФОНДАЦИЯ  
РАБОТИЛНИЦА  
ЗА ГРАЖДАНСКИ  
ИНИЦИАТИВИ

покрепяме инициативните

ТРЪСТ  
ЗА СОЦИАЛНА  
АЛТЕРНАТИВА

**Автори на доклада:**

Боян Захариев и Илко Йорданов, Фондация “Институт Отворено Общество – София”

Докладът е създаден в рамките на инициативата Roma Policy Lab.

**Благодарности:**

Изказваме специална благодарност на всички участници в проведените работни групи и заключителната експертна дискусия, включително членовете на Комисията за енергийна ефективност и преодоляване на енергийната бедност и нейния председател Калоян Стойчев, участниците от държавната администрация, включително от Министерството на труда и социална политика, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Агенцията за хората с увреждания, представителите на Икономическия и социален съвет, на професионални сдружения и на неправителствени организации, ангажирани с борбата с бедността, сред които Хабитат България, Тръста за социална алтернатива, Фондация „Работилница за граждански инициативи“, Фондация „Рома Лом“, Българската фасилити мениджмънт асоциация, Центъра за енергийна ефективност „Ен ефект“, Националното сдружение на общините в Република България. Особена благодарност дължим на д-р Теодора Пенева от Института за икономически изследвания към БАН за изпратените многобройни материали, свързани с процеса на създаването на дефиницията за енергийна бедност.

**За инициативата:**

[Romapolicylab.org](https://romapolicylab.org) е съвместна инициатива на Оператора на Фонд Активни граждани България и Националното координационно звено за представяне, споделяне и обсъждане на резултати по проекти в полза на ромското включване, финансирани по програми на Финансовия механизъм на ЕИП и Норвежкия Финансов механизъм. Инициативата се осъществява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по Фонд Активни граждани България и е отворена за сътрудничество с програмни оператори и от други държави бенефициенти.

Оператор на Фонд Активни граждани България е фондация „Институт Отворено общество – София“ в партньорство с фондация „Работилница за граждански инициативи“ и фондация „Тръст за социална алтернатива“.

*Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.*

*Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Оператора на Фонд Активни граждани България и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.*

София, 2023 г.



# Съдържание

|   |    |
|---|----|
| Резюме  | 4  |
| За доклада  | 7  |
| Списък със съкращения   | 8  |
| Как се определя енергийната бедност? Преглед на основните подходи | 9  |
| Българската дефиниция за енергийна бедност                        | 13 |
| Доходи и разходи  | 19 |
| Характеристики на домакинствата                                   | 20 |
| Характеристики на сградите  | 20 |
| SWOT анализ   | 30 |
| Силни страни  | 30 |
| Слаби страни  | 31 |
| Възможности   | 32 |
| Рискове, заплахи  | 35 |
| Изполвана литература  | 40 |





# Резюме

Настоящият анализ е част от инициативата Roma Policy Lab, в рамките на която се организират експертни дискусии за въздействието на различни публични политики върху ромите и за потенциала на тези политики да допринесат за социалното включване.

България е на финалния етап от приемането на официална дефиниция за енергийна бедност. Дефиницията е резултат от дълги експертни проучвания с използване на експериментални данни и пилотно тестване. Финалният ѝ вариант ще бъде разработен след завършването на консултативен процес с участието на експерти от държавната администрация, академичните среди, неправителствени организации, сдружения на работодатели и представители на синдикатите. Обсъждането на дефиницията е проведено в специално създадена Комисия за енергийна ефективност и преодоляване на енергийната бедност към Консултативния съвет за Европейската зелена сделка. По всичко личи, че финалният вариант на дефиницията, макар и силно опростен, ще е подходящ да обслужва, от една страна, мащабните инвестиции в обновяването на енергийната ефективност на жилищния сграден фонд, а от друга – енергийното подпомагане на най-нуждаещите се измежду енергийно бедните.

Докато по основното съдържание на дефиницията остава да бъдат уточнени последни детайли, въпросът с нейното приложение стои по съвсем различен начин. Анализът на резултатите от становищата на различни експерти показва, че използването на дефиницията за целите на енергийното обновление на сградите може да стане по начин, който няма да приоритизира енергийно бедните и може дори да доведе до увеличаване на енергийното неравенство.

Прилагането на дефиницията за целите на енергийното подпомагане на най-енергийно бедните до момента не е било предмет на сериозна дискусия. Сред част от експертите в администрацията на ключови министерства, както и сред представители на бизнеса и независими енергийни експерти, а вероятно и сред други участници в публичните обсъждания, се е оформило разбирането, че отпускането на адекватни енергийни помощи е вторична задача спрямо инвестициите в енергийно обновление. Това разбиране се свързва с насоките, заложи в различни документи на ЕС по отношение на енергийната ефективност, декарбонизацията на икономиката и намаляването на енергийната бедност. Според нас внимателният прочит на цитираните от експертите документи на ЕС по тези теми не потвърждава такава еднозначна позиция, която освен това не би съответствала на натрупаните научни и експертни знания по темата за енергийната бедност.

Участието на енергийно бедните в програмите за енергийно обновяване на сградите ще се насърчава чрез покриване изцяло или на голяма част от техните разходи за санирането на сградите, в които те са собственици на жилища. Този вид стимул не гарантира по никакъв начин адекватното включване на енергийно бедни във въпросните програми – при такъв подход делът на санираните жилища, собственост на енергийно бедни, може лесно да се окаже значително по малък от техния дял в общия жилищен фонд. Причината за това е, че програмите залагат на личната инициатива на собствениците в рамките на етажната собственост. Освен това санирането на сгради с малък процент енергийно бедни ще позволи постигането на по-голям количествен ефект при равни други условия. Трябва да се признае, че подобна двусмисленост в насоките и препоръките се среща и в някои от големите изследователски проекти с европейско финансиране. Начинът решително да се даде приоритет на обновяването на жилища, обитавани от енергийно бедни, е да се започне със санирането на сгради, обитавани от най-висок процент енергийно бедни или сгради, в които най-висок дял от жилищата са собственост на енергийно бедни. Очевиден приоритет могат да станат общинските жилища, в които са настанени социално слаби семейства, следвани от сградите, разположени в квартали и населени места



с най-високи показатели за енергийна бедност или с най-високи стойности на по-широк кръг от показатели за множествена депривация. Към момента в плановете за прилагане на дефиницията за енергийна бедност липсва както идеята да се приоритизират сгради с висок дял на енергийно бедните собственици или обитатели, така и елементи на териториален подход.

На практика не се предвижда и обхващане на еднофамилните сгради, макар че нито в дефиницията за енергийната бедност, нито в някакви общи насоки има нещо, което да препятства тяхното включване в програмите. Очаква се това да стане в неопределен бъдещ период. На практика при сегашните темпове на финансиране обновяването дори на основна част от многофамилните сгради, които се нуждаят от обновяване и повишаване на енергийната ефективност, няма да стане в обозримо бъдеще, т.е. в рамките на период, през който, от гледна точка на темповете на смяна на технологиите и икономическите промени, би имало смисъл да се правят конкретни прогнози. Това означава, че редът на еднофамилните сгради да бъдат енергийно обновени с публична подкрепа може никога да не дойде. Голяма част от хората, живеещи в крайна енергийна бедност, са обитатели на еднофамилни сгради. Това включва и преобладаващата част от живеещите в неформални жилища.

На настоящия етап от плановете за прилагане на дефиницията за енергийна бедност не се предвижда инвестициите в декарбонизация чрез енергийно обновяване на жилищните сгради да допринесат по някакъв начин за решаването на проблемите с неформалните жилища, които нерядко са концентрирани в групи, включително части от квартали, цели квартали и значителни сегменти от населени места. Коментарите от експерти от държавната администрация показват, че инвестициите в декарбонизация не се разглеждат като възможност за решаване на проблемите с незаконното строителство, причинено от крайна бедност, а напротив – решаването на проблемите с неформалните жилища със засега неизвестни механизми се описва като задължителна предпоставка за самото използване на инвестициите в зелена икономика и зелени жилища. Изтъкват се правни аргументи, а именно, че подпомагането на хора, живеещи в постройки, които от гледна точка на текущото законодателство не трябва да съществуват или да бъдат обитавани, би нарушило закона и като цяло би стимулирало неспазването на законите. Съвсем очевидно е, че появата на „джобове на бедност“ с незаконни постройки е станало в рамките досегашните правила и политики, което само по себе си свидетелства, че нещо в тях не е сработило, както трябва. Следователно решаването на този проблем изисква някаква сериозна смяна на подхода – някаква иновация в публичните политики чрез използването на реално наличните инструменти и ресурси и най-вероятно – чрез промяна в действащото законодателство. Промяната в законодателството не представлява нарушение на действащите закони, а само признание за тяхната неефективност, нецелесъобразност или несъответствие на променената реалност. Ако значителна част от инвестициите с европейски средства в достатъчно продължителен период не бъде насочена почти изцяло към намаляването на енергийната бедност, това ще бъде една необратимо пропусната възможност, а не просто временно забавяне. Подпомагането на енергийно бедните най-вероятно дава възможност и за постигане на по-голям ефект по отношение на намаляване на вредните емисии.

За подобряване на енергийната ефективност на енергийно бедните домакинства е необходимо да се развият програми за подпомагане на преминаването към нови отоплителни технологии и за подмяна на електроуредите на домакинствата. Немалка част от енергийно бедните са принудени да ползват остарели електроуреди, които увеличават потребената електроенергия и увеличават риска от енергийна бедност. В някои от по-големите общини има примери за такива програми, но техният обхват е необходимо да се разшири. Може да са полезни и примерите за дизайна и прилагането на подобни програми в други страни от Европейския съюз.



В предишните програми за саниране на сгради разходите на всички собственици в одобрените сгради, независимо от социалния им статус и доходите, са били покривани изцяло. Твърде вероятно е този подход да е довел до насочване на значителен публичен ресурс към домакинства, които не са енергийно бедни и такива, които могат сами да покрият разходите си за енергийно обновление. Разумното използване на средствата е много важно предвид голямата стойност на инвестициите в подобряването на енергийната ефективност и на фона на нужди, многократно превишаващи средствата за подобни инвестиции, които не могат да бъдат осигурени в рамките на текущия хоризонт на планиране. Според оценки на участвалите в дискусиите експерти броят на енергийно бедните надхвърля 8 до 10 пъти броя на досегашните бенефициенти по мерки и инструменти за намаляване на бедността. Енергийно бедни могат да се окажат до 50% от домакинствата. Тези оценки правят още по-наложително приоритизирането. Нашето разбиране е, че най-естественият и ефективен от икономическа, социална и екологична гледна точка подход за приоритизиране е да се обхващат първо най-бедните измежду живеещите в енергийна бедност, дори това да налага коренна промяна на досегашния модел на финансиране, сериозни законодателни промени и базисно обновяване на програмния инструментариум. Едновременното справяне с енергийната бедност, енергийната несправедливост и движението към по-зелена икономика изисква непрекъснати иновации.



# За доклада

Настоящият доклад обобщава резултатите от експертна дискусия с предварително обявена тема: **„Ефект от въвеждането на дефиниция за енергийна бедност и свързаните с нея механизми за социална защита върху представители на уязвими групи с акцент върху ромите“**. Дискусията беше проведена дистанционно в електронна среда на 1-ви декември 2022 г. За дискусията бяха поканени тесен кръг от експерти, които могат да допринесат с конкретни аналитични аргументи, идеи и предложения, свързани с потенциалния ефект от разработваната дефиниция за енергийна бедност върху ромите и други уязвими групи. Дискусията имаше кратка въвеждаща сесия, последвана от два паралелни експертни панела (групи) с еквивалентна тема за дискусия, но различен състав, за да се позволи на по-голям кръг от експерти да вземат пълноценно участие с по-продължителни изказвания. Дискусиите в групите, които бяха записани и подробно транскрибирани и анализирани, са в основата на настоящия доклад. По-конкретно тема на дискусиите бяха следните теми и въпроси за обсъждане:

- Какво трябва да се направи, за да се намали енергийната бедност?
- Какво трябва да включва една добра (добре работеща) дефиниция за енергийна бедност, за да има максимално полезен обществен ефект, т.е. да доведе до ефективно намаляване на енергийната бедност?
- Това, което знаем за българската дефиниция за енергийна бедност, чието приемане предстои, съответства ли на критериите за добре работеща дефиниция за енергийна бедност?
- Има ли групи от уязвими потребители на енергия, които може да останат извън обхвата на дефиницията за енергийна бедност и съответно – на мерките за противодействие на енергийната бедност?
- Дали ромски групи може да останат извън обхвата на предлаганата дефиниция за енергийна бедност и свързаните с нея механизми за подпомагане?
- Поради кои компоненти/критерии/изисквания на дефиницията или поради кои механизми за подпомагане е възможно уязвими групи, включително роми, да останат извън обхвата на дефиницията за енергийна бедност?

На работните групи беше поставена и цел да обсъдят:

- 1) Възможни препоръки към дефиницията за енергийна бедност на последните етапи от нейното приемане или в рамките на предстоящото общественото обсъждане.
- 2) Възможни препоръки относно механизмите за социална защита, които се основават на дефиницията за енергийна бедност: а) механизмите схемите за подпомагане; б) нивата на подпомагане; в) други характеристики на подпомагането.

В заключителната фаза на подготовката на доклада бяха взети предвид обратната връзка, изводи и заключения, направени по време на присъствена дискусия с участието на представители на публични институции и граждански организации, проведена на 15 декември 2022 г. в сградата на Министерския съвет. Авторите на доклада изразяват своята признателност за техния ценен професионален принос за задълбочения анализ на проблема за енергийната бедност.



## Списък със съкращения

---

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>AROP</b>      | At risk of poverty (риск от бедност)   |
| <b>AROPE</b>     | At risk of poverty or social exclusion (риск от бедност или социално изключване)                             |
| <b>EU-SILC</b>   | European Union Statistics on Income and Living Conditions (Статистика на доходите и условията на живот в ЕС) |
| <b>SWOT</b>      | Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Силни страни, слаби страни, възможности, заплахи)             |
| <b>ЕК</b>        | Европейска комисия   |
| <b>ЕП</b>        | Европейски парламент   |
| <b>ЕС</b>        | Европейски съюз  |
| <b>ЗУТ</b>       | Закон за устройство на територията   |
| <b>КЕЕ/КЕЕЕБ</b> | Комисия за енергийна ефективност и преодоляване на енергийната бедност                                       |
| <b>МЕ</b>        | Министерство на енергетиката   |
| <b>МРРБ</b>      | Министерство на регионалното развитие и благоустройството  |
| <b>МТСП</b>      | Министерство на труда и социалната политика  |
| <b>НСИ</b>       | Национален статистически институт  |





# Как се определя енергийната бедност?

## Преглед на основните подходи

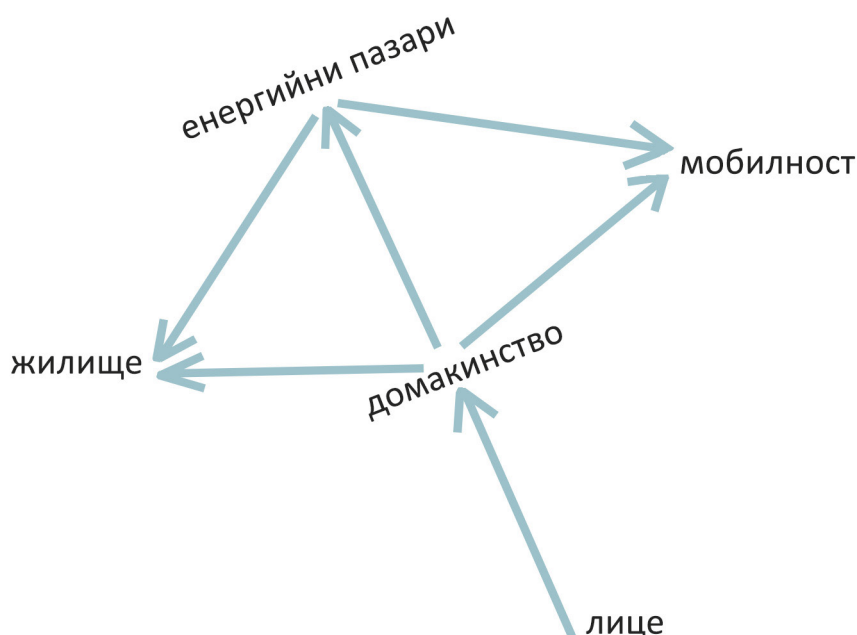
В Европейския съюз не съществува обща дефиниция на енергийна бедност. Страните-членки имат свободата и отговорността сами да разработят свои дефиниции и да събират необходимите данни<sup>1</sup>. Според една обща дефиниция за енергийна бедност, предложена от много широк и представителен форум от организации, работещи в сферата на производството, доставката и потреблението на енергия, енергийната бедност се определя като:

**„Ситуация, при която домакинство или физическо лице не може да си позволи основни енергийни услуги (отопление, охлаждане, осветление, мобилност и електроенергия), за да си гарантира достоен стандарт на живот, поради комбинация от нисък доход, висока цена на енергията и ниска енергийна ефективност на дома.“**

European Commission, Citizen Energy Forum 2016<sup>2</sup>

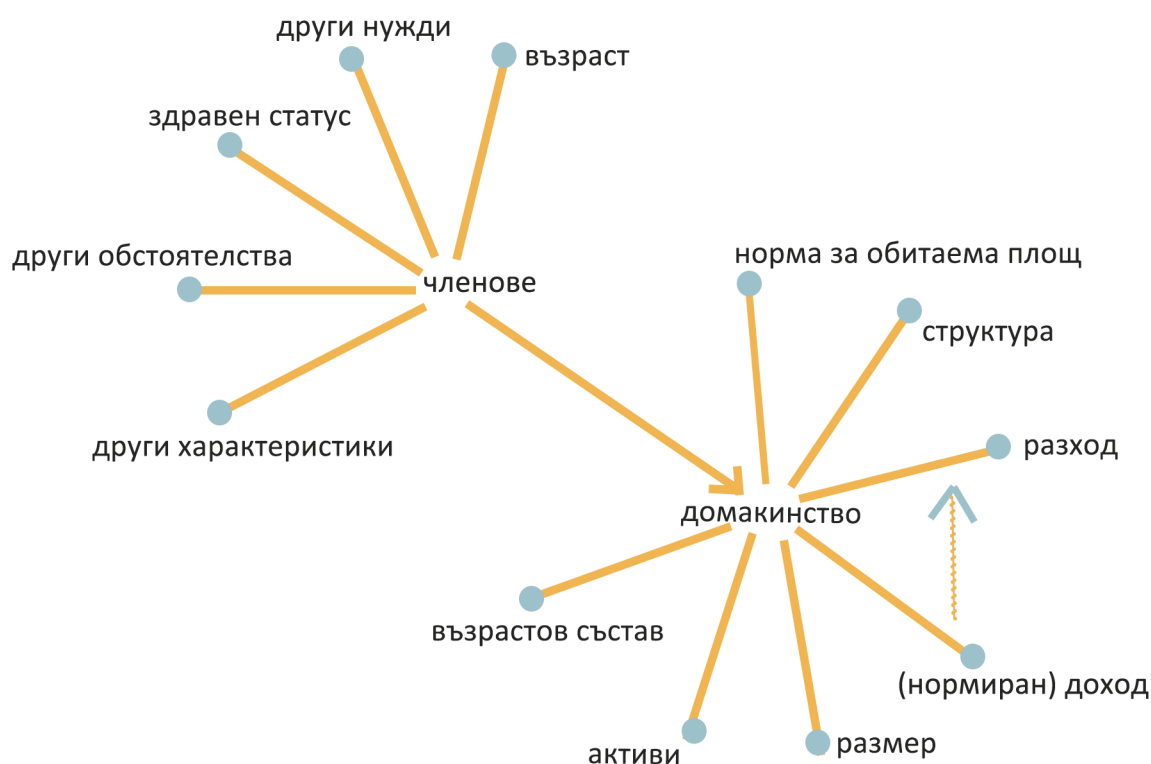
Цитираната дефиниция съдържа по-скоро общи насоки за компонентите, които трябва да включва една конкретна дефиниция на енергийната бедност. Тя не може да бъде използвана пряко за определяне на конкретна група от енергийно бедни, защото понятия като „не може да си позволи“ и „достоен стандарт на живот“ нямат еднозначно определение.

**Фигура 1. Взаимодействие между компонентите на енергийната бедност**



Дефинициите за енергийна бедност, които се използват в различни страни по света и в ЕС, общо взето с течение на времето са еволюирали от използването на чисто доходни и разходни критерии, към отчитането на различни недоходни характеристики на домакинствата и техните членове и на обитаваните от тях жилища. Новото поколение дефиниции на енергийната бедност, към които спада и разработваната българската дефиниция, използват в различни комбинации и съотношения (с различни тегла) широк набор от критерии. Енергийната бедност, според разбирането на най-новите дефиниции и насоки за тяхното създаване, възниква от взаимодействието между социално икономическото състояние на домакинствата, характеристиките на жилищата и енергийните пазари (регулирани или нерегулирани).

**Фигура 2. Критерии за определяне на енергийната бедност, срещани в по-новите дефиниции на енергийната бедност в страните от ЕС**



**Жилището е естествената енергийна централа, от която домакинствата се снабдяват с енергия и където ползват основните необходими енергийни услуги.**

Включването в дефинициите за енергийна бедност на критерии, свързани с жилището, се дължат на факта, че жилището е естествената енергийна централа, от която домакинствата се снабдяват с енергия и където ползват основните необходими енергийни услуги. Сред тях са готвенето, топленето на вода, миенето, отоплението. Всъщност домът е мястото, където домакинствата осъществяват основните функции в ежедневието, което изискват външни енергоизточници с изключение може би единствено на мобилността.



Енергийната бедност, която се поражда от невъзможността да бъде удовлетворена потребността от охлаждане на жилищата през лятото, е забелязана и дефинирана по-късно от енергийната бедност, свързана с нуждата от отопление и до днес получава по-малко внимание (Ürge-Vorsatz & Tirado Herrero, 2012). Но с промените в климата балансът в тази дефиниция може да се промени. Понякога понятието топлинен комфорт (thermal comfort) се използва като обобщаващо за енергийната бедност, свързана с отопление и охлаждане (Clinch, 2002).

**Фигура 3. Основни ежедневно-битови функции, които домакинствата осъществяват в жилищата си с използване на различни източници на енергия**

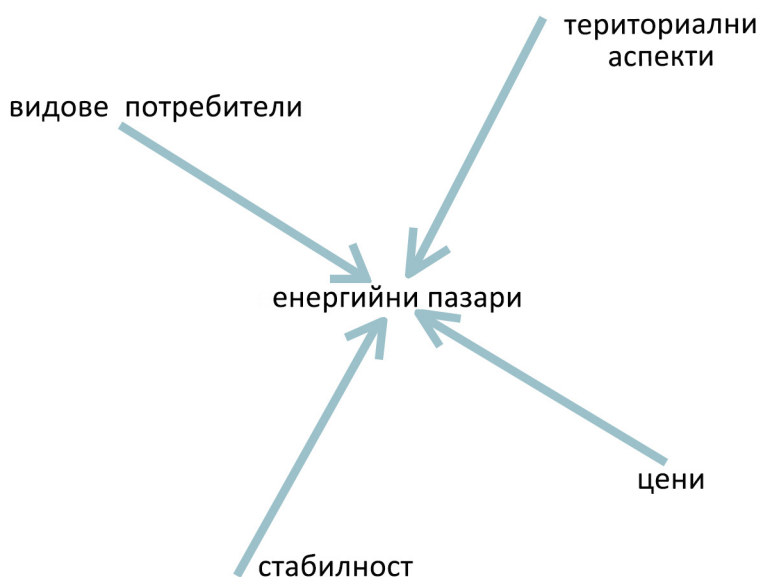


Дефинициите за енергийна бедност се различават и по това че някои от тях отговарят на въпроса кои са енергийно бедни, но не дават информация до колко те са бедни. Дефинициите, които определят и дълбочината на бедността, дават възможност при нужда да се определи праг, от който започва подпомагането. Ако няма достатъчно ресурс да се помогне на всички, които отговарят на критериите за енергийно бедни, помощта може да се насочи само към най-бедните от тях. За момента все още не е ясно дали и под каква форма българската дефиниция за енергийна бедност би се използвала за целите на енергийното подпомагане, но е важно да се отбележи, че тя предоставя такава възможност.

**Енергийните пазари** въздействат върху енергийната бедност предимно чрез цените за различни видове енергия. За домакинствата от най-голямо значение обичайно са цените за електроенергия, тъй като това е вид енергия с най-универсално приложение в бита. В зависимост от използваните технологии главно за отопление от значение могат да бъдат и пазарите за твърди горива. Енергийните пазари могат да имат подчертано регионални аспекти, включително вариращи цени за крайните потребители. Цените на напълно либерализираните пазари могат да варират силно и в относително кратки периоди, създавайки несигурност за потребителите и променяйки рязко състава на енергийно бедните.



Фигура 4. Основни аспекти на енергийните пазари, важни за крайните битови потребители



**Мобилността**, т.е. нуждата на членовете на домакинствата да се преместват от едно място на друго, е друга дейност, която изисква много енергия. Неспособността да бъде осигурена адекватна мобилност често се разглежда като елемент от енергийната бедност.

**Мобилността на домакинствата изглежда няма да бъде считана за елемент на енергийната бедност според българската дефиниция.** Ако мобилността беше включена в дефиницията за енергийна бедност, би трябвало да се отчете фактът, че използването на индивидуални транспортни средства все още зависи в ключова степен от пазарите на течни горива. Използването на замърсяващи технологии за индивидуална мобилност влиза в конфликт с други стратегически политики като борбата с глобалното затопляне и измененията в климата. Може би това е и една от причините подкрепата за индивидуална мобилност по-рядко да попада в кръга от мерки за борба с енергийната бедност. Бъдещето на индивидуалните средства за придвижване е трудно да бъде прогнозирано. Все пак можем да допуснем, че ако такива средства продължат да съществуват, те ще зависят все повече от електроенергията и не е изключено тяхното хранване да бъде все повече интегрирано с електроенергията, използвана в жилищата и в бита.

От гледна точка на възможностите за мобилност, достъпността на обществения транспорт също е елемент от борбата с енергийната бедност. Ползването на обществен транспорт става с посредничеството на други пазари, а не директно чрез пазарите на енергоносители. Затова мерките за увеличаване на достъпността на обществения транспорт обикновено не се посочват ясно като елемент от борбата с енергийната бедност.



# Българската дефиниция за енергийна бедност

Дефиницията за енергийна бедност е разработвана от години и преди да бъде внесена в КЕЕЕБ<sup>3</sup> е тествана пилотно в рамките на 3-4 месеца в София. В разработването на дефиницията е вложен значителен изследователски и експертен ресурс и може да се каже, че тя отразява най-новите тенденции в дефинирането и измерването на енергийната бедност в академичната литература и политиките за справяне с енергийната бедност в различни европейски страни. Например в един скорошен международен обзор на политиките за справяне с енергийната бедност се посочва, че според новите разбирания енергийната бедност се причинява от взаимодействието на три основни фактора – ниски доходи, високи енергийни нужди (поради енергийно неефективни жилища) и високи цени на енергията. В допълнение са открити многобройни причинно-следствени връзки между енергийната бедност и други регионални, структурни, икономически и социални особености, сред които са климатичните колебания, наличието на горива, видът на запасите и производителността, формите на собственост и владение на жилищата, високите разходи за издръжка на домакинствата (Doukas & Marinakis, 2020).

До края на 2022 г. КЕЕЕБ е разисквала различни варианти на дефиницията в продължение на 3-4 месеца. Едно от последните описания на методологията, стояща зад обсъжданата в КЕЕЕБ дефиниция за енергийна бедност, е дадено в документ, публикуван в рамките на изследователски проект, финансиран по схемата *Coordination and Support Actions, Horizon 2020 – the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020)* (Peneva et al., 2022). Този методологически документ предлага следната рамкова дефиниция за енергийна бедност:

***„Енергийно беден е потребител (лице или домакинство), който при сегашните цени на енергийните услуги (електричество, парно, газ) поради своя доход, възраст, заетост, семейно и/или здравословно състояние попада под официалната линия на бедност след разходите си, свързани с разумно потребление на енергийни услуги в дома, необходими за извършване на различни нетърговски, битови дейности, за осигуряване на законово установени стандарти за отопление в отопляемата част на жилището и за осветление, използване на различни битови и др. уреди за готвене, осветление, охлаждане, топла вода, забавление, обмен на информация и др., които са необходими за задоволяване на съответните основни потребности“*** (Peneva et al., 2022, 8).

Основните компоненти на дефиницията за енергийна бедност са описани и в скорошна академична публикация също от авторите на цитирания доклад (Пенева и съавт., 2022).

В рамките на проведените експертни дискусии стана ясно, че в хода на разглеждането на дефиницията в рамките на КЕЕЕБ различни елементи от рамковата дефиниция са отпаднали с цел опростяване на нейното приложение, на събирането и обработката на необходимите за дефиницията данни, както и за улесняване на комуникирането на дефиницията с широката публика.





Българската дефиниция за енергийна бедност трябва да допринесе за постигането на две цели:

**1) Повишаване на енергийната ефективност, дългосрочно намаляване на енергийната бедност чрез – на първо място – обновяване на сградите и на второ място – подновяване на отоплителните уреди.** За целите на повишаването на енергийната ефективност на сградите има нужда да бъдат определени уязвимите потребители на енергия, които няма да могат сами да инвестират в енергийното обновяване на собствените си жилища и ще се нуждаят от финансова помощ. Някои домакинства могат да имат достатъчно средства да покриват ежедневните си разходи, но да не могат да спестяват или поне да не могат да спестяват достатъчно, за да покриват амортизацията на дълготрайните си активи – да поддържат и обновяват жилището си. Действително инвестицията за подобряване на енергийната ефективност на жилището би могла да бъде непосилна и за домакинства, които нямат проблеми с плащането на сметките си за отопление. Съответно може да има и домакинства, които не успяват да посрещат разходите си за енергия през отоплителния сезон именно заради лошата енергийна ефективност на жилищата им. Друга причина, която действа цялогодишно, би могла да бъде употребата на остарели енергийно неефективни електроуреди, използвани за дейности като готвене, пране, затопляне на вода за битови нужди и съхранение на храна. В този случай директното подпомагане за покриване на енергийните услуги би облекчило натоварването върху бюджета на домакинствата, но не би решило основния дългосрочен проблем. В подобни случаи най-ефективни биха били програми, които помагат за подобряване на енергийната ефективност на жилищата и програми, които подпомагат домакинствата за закупуване на енергийно ефективни електроуреди. В страните от Европейския съюз могат да бъдат намерени многобройни примери за подобни програми, които да са полезни за създаването на техни аналози в България или за подобряване на съществуващите български програми.

## Българската дефиниция за енергийна бедност трябва да допринесе за постигането на две цели

**2) Облекчаване на бремето върху бюджетите на домакинството, което може да се увеличи в контекста на предстоящото либерализиране на пазара на електроенергия за битовите абонати.** В Комисията за енергийна ефективност и енергийна бедност към Консултативния съвет за Европейската зелена сделка има направено предложение за критерии за оценка за уязвимостта на всяко конкретно лице. Тези критерии са посочени както от представители на КЕВР, така и от представители на ЕП. Става дума за възрастни лица над 70 г. и хора с увреждания с необходимост от постоянно ползване на апаратура – при тях е задължително енергийното захранване да не бъде прекъсвано при никакви обстоятелства. В европейски директиви се споменава и критерий за отдалеченост на района. Отпускането на енергийна помощ за такива лица не може да става на базата на доходите на ниво домакинство, трябва да се отчетат само техните индивидуални характеристики и те да бъдат подкрепени директно, например чрез превеждане на сума по банкова сметка или чрез изготвяне на списъци с такива лица, които се изпращат директно до енергийните доставчици, в случаите когато са предвидени специални тарифи или друга форма на ценово подпомагане. Формите на подпомагане за покриване на текущите разходи за енергия могат да бъдат най-различни: програми за предоставяне на еднократни, сезонни или ежемесечни енергийни помощи, въвеждане на социални тарифи и др.



## Социална тарифа

Идеята на социалната тарифа е енергийно бедните потребители директно да купуват енергията, която ползват, по по-ниска „социална“ цена, изчислявана например като процент от обичайната цена, която плащат останалите потребители. Въвеждането на социална цена среща редица възражения. Някои считат, че пазарните отношения, пък било и на регулирани пазари, не бива да се обременяват (допълнително) с диференцирани цени. Има други начини да бъдат подпомогнати енергийно бедните, например чрез целево подпомагане.

Има редица примери за прилагането на социални тарифи в страни от ЕС. Два вида социални тарифи са въведени във Франция съответно още през 2005 и 2007 година. Тарифата за крайно нуждаещи се (tarif de première nécessité – TPN) предвижда освобождаване от разходите за присъединяване и заплащане на първите 100 КвЧ всеки месец по занижена тарифа, както и намаляване на фиксираната месечна такса на абонат. Специалната тарифа за солидарност (tarif spécial de solidarité – TSS) е насочена към потребителите на газ, както индивидуални, така и в етажна собственост. Тази тарифа предвижда или отстъпка от сметката, или стандартни месечни помощи за домакинствата (Chérel et al., 2014).

Субектът на енергийната помощ ще се определя в зависимост от това дали става дума за:

- 1) **Покриването на текущи разходи на домакинството**, каквито са разходите за отопление за определен сезон, когато то не успява да поддържа жилището си в приемливи градуси и стандарти или за
- 2) **Финансиране на инвестиционния компонент на енергийната бедност**, т.е. в случаите, когато даден собственик има възможност и желание да направи енергийно обновяване на дома си. Инвестицията в подобряване на енергийната ефективност всъщност е дългосрочната, устойчивата мярка за справянето с енергийната бедност. Европейската комисия също приоритизира енергийната ефективност като един от начините за трайно решаване на проблема с енергийната бедност. Другият начин за намиране на устойчиви решения е това, което сега се афишира под мотото „rewow EU“ – промяна в навиците, в нашето поведение, така че да спестяваме енергия и да намаляваме енергията, която консумираме.

**Самата дефиниция за енергийна бедност може само да предложи как да бъдат определени енергийно бедните домакинства. Тя не може да предписва как те да бъдат подпомогани и какви да бъдат нивата на помощта.**



Важно е да се отбележи, че самата дефиниция за енергийна бедност може само да предложи как да бъдат определени енергийно бедните домакинства. Тя не може да предписва как те да бъдат подпомагани и какви да бъдат нивата на помощта. Българската дефиниция за енергийна бедност, освен че може да служи за идентифициране на множеството бедни с различни техни подгрупи, по принцип дава възможност да се определи и дълбочината на бедността, тоест от какви точно средства се нуждаят енергийно бедните, за да преминат над линията на енергийна бедност или иначе казано, да успеят да покрият разходите си за енергия до един приемлив стандарт на енергийните услуги.

Трябва да се има предвид, че всичко, свързано със схемите за подпомагане на енергийно бедните домакинства, изобщо не е дискутирано в КЕЕЕБ. Това не е включено в задачите и в работната рамка на КЕЕЕБ. Нито в наредбата, нито в закона няма да бъдат включени каквито и да е схеми за подпомагане. В наредбата вероятно ще бъдат обозначени двете цели – за повишаване на енергийната ефективност и за подпомагане на енергийно бедните.

Според председателя на КЕЕЕБ Калоян Стойчев целите на дефиницията по енергийна бедност са доста прости. Поне в началния етап тя ще се фокусира върху енергийно обновяване.

Има допълнителна дефиниция за **уязвими потребители**, която ще бъде съотнесима към покриване на оперативните разходи за подпомагане на домакинствата, които не могат да покрият енергийни, или по-скоро електроенергийни сметки. Така, условно казано, ще бъдат разграничени оперативни от капиталови разходи.



**Поне в началния етап, дефиницията за енергийна бедност ще се фокусира върху енергийно обновяване.**

## Уязвими потребители

Няма обща европейска дефиниция за „уязвими потребители“ и не всички страни в ЕС имат собствени дефиниции.

Обзорен доклад констатира, че към средата на второто десетилетие на 21-ви век, в страните в Европейския съюз, които изобщо имат дефиниция за енергийна бедност, понятието за защита на уязвими потребители се използва самостоятелно и често без връзка с понятието за енергийна бедност. Самите дефиниции за уязвими потребители, включително що се отнася до потреблението на енергия, се отличават значително в отделните страни в Европейския съюз (Pye et al., 2015).

Ситуацията към края на второто десетилетие остава подобна. В различни страни от Европейския съюз, включително в България, се прилагат различни дефиниции за „уязвими потребители“, но фокусът не винаги е поставен върху енергийната уязвимост на потребителите. Обичайно идентифицирането на уязвимите потребители става през системата на социалните служби в съответната страна, а някои страни като България, Кипър и Испания ползват както индивидуални характеристики на потребителите, така и информация за други житейски обстоятелства (Kургiанoу, 2019).



Когато говорим за идентифициране на енергийно бедни домакинства, които да бъдат подпомогнати чрез държавни инструменти за енергийното обновление на жилищата, може да **става дума само за собствениците** на тези сгради или жилища. Защото, когато кандидатстват за програми за енергийно обновяване, те трябва да докажат своята собственост върху жилището, което ще бъде обновено с публични средства. КЕЕЕБ не вижда вариант, в който може да става дума за хора, които живеят в нерегламентирани постройки. Това не означава, че те не биха могли да бъдат обхванати по други схеми – социални помощи и прочее или по дефиницията за уязвими групи. Но повечето експерти, участвали в дискусиите са убедени, че когато публичната подкрепа е насочена към енергийното обновяване, трябва жилищата да бъдат законни.

**Когато говорим за идентифициране на енергийно бедни домакинства, които да бъдат подпомогнати чрез държавни инструменти за енергийното обновление на жилищата, може да става дума само за собствениците на тези сгради или жилища.**

В хода на работата дефиницията, подготвяна от КЕЕЕБ, е „олекотена“, но е запазила трите основни групи от критерии: **доходи, характеристики на жилището и социален критерий**. В социалния критерий са включени енергийните нужди на хората със специални потребности, вкл. процент инвалидност, които се нуждаят от повече отопление или повече охлаждане. Тези допълнителни нужди са взети предвид във формулата за определяне на енергийно бедните.

КЕЕЕБ е получила уверение от Министерството на електронното управление, че цялата дефиниция за енергийна бедност може да бъде изчислена на база на регистрови данни от системата RegiX (<https://info-regix.egov.bg/public>), които вече съществуват в страната, така че да може максимално да бъде автоматизиран целият процес. Единственото нещо, което на този етап е установено, че не може да бъде идентифицирано като характеристика на енергийно бедни домакинства, това е статутът на енергийно обновяване на сградата – било то чрез публични средства или на частни начала, защото няма единен регистър на обновените сгради. Именно затова в проекта на наредба е отредена роля на общините, от които се очаква да създадат нови звена, за да идентифицират точки за енергийно обновяване, за инвестиции във възобновяеми източници. Идеята е да се използват тези нови функции на общините, разбира се, със съдействието на централните власти, за да може да се спомогне за процеса на верифициране на помощите за енергийно обновяване на сградите. По заявка от домакинства от съответната община звената ще верифицират статута на сградата на домакинства, които желаят да бъдат определени като енергийно бедни и да кандидатстват за подпомагане по програма за енергийно обновяване. Помощите на този етап ще отидат за покриване на средствата за съфинансиране на домакинствата, чиито доходи не позволяват осигуряване на необходимите инвестиции и това би възпрепятствало процеса по енергийно обновяване на общата етажна съсобственост. Не цялата програма, която започва догодина, е със съфинансиране. Една голяма част все още е със 100% финансиране от държавни средства.

Отсега нататък програмите за енергийно обновяване ще бъдат с растящо съфинансиране. Основна цел на дефиницията за енергийна бедност е с един и същи финансов ресурс да бъдат обновени повече сгради.



Важно е да се отбележи също така, че намаляването на енергийната бедност е самостоятелен приоритет от огромно значение, определен на европейско ниво.

В една от основните директиви на ЕС, насочена към общите правила на вътрешния пазар на електроенергия, осигуряването на достъпа до електричество за уязвими потребители е споменато на първо място в директивата, а на второ място са споменати подобренията в енергийната ефективност, с цел да бъде намалена енергийната бедност включително в по-широкия контекст на бедността като цяло. При всички положения намаляването на енергийната бедност е дефинирано като основен приоритет, а не като страничен ефект от подобряването на енергийната ефективност.

По-конкретно в директивата е казано:

***“Енергийната бедност представлява все по-голям проблем в Общността. Държавите-членки, които са засегнати от него и които още не са направили това, следва да разработят национални планове за действие или други подходящи рамки за справяне с енергийната бедност с цел намаляване на броя на засегнатите от енергийна бедност лица. Във всеки случай държавите-членки следва да гарантират необходимите доставки на енергия за уязвимите клиенти. За тази цел може да се използва интегриран подход, например в рамките на социалната политика, и мерките могат да включват социални политики или повишаване на енергийната ефективност на жилищата. Накрая, настоящата директива следва да дава възможност за прилагане на национални политики в полза на уязвимите клиенти”.***<sup>4</sup>

Изследователският проект STEP, финансиран със средства от програмата “Хоризонт 2020”, акцентира в две от 5-те си заключителни препоръки върху необходимостта мерките за енергийна ефективност да бъдат насочени към потребители и домакинства в енергийна бедност или в риск от енергийна бедност (STEP, 2022).



**Намаляването на енергийната бедност следва да е основен приоритет, а не страничен ефект от подобряването на енергийната ефективност.**





## Доходи и разходи

Българската дефиниция за енергийна бедност отчита и доходите, и разходите на домакинствата за енергия. Дефиницията изчислява каква част от доходите на домакинството би трябвало да се изразходват за енергия<sup>5</sup> от гледна точка на определени стандарти за потребление.

В българския случай типичният разход за енергия се изчислява при отчитане на състава на домакинството, характеристики на неговите членове и характеристики на жилището. Така изчислените типови или нормирани разходи се изваждат от реалния разполагаем доход на домакинството. Остатъчният доход след приспадане на типовия разход за енергия се сравнява с официалната линия на бедност, която е приравнена на 60% от медианния доход на глава от домакинството, претеглен спрямо неговия състав<sup>6</sup>, т.е. от дохода на домакинствата се приспада нормативно признат разход за енергия. Тази процедура естествено води до получаване на много по-висока оценка за броя на бедните, отколкото при използване само на индикатора за монетарна бедност, изчислен на база на официалната линия на бедност, просто защото линията на бедност всъщност се повдига с типовите разходи за енергия.

Един опростен набор от показатели за енергийна бедност, използван на национално ниво за целите на сравненията между страните от ЕС, е European Domestic Energy Poverty Index (EDEPI)<sup>7</sup>, по който се изчислява енергийната бедност за всички страни-членки на ЕС. Този индекс е част от по-обобщен индекс за енергийната бедност (European Energy Poverty Index - EEPI), който включва и индекс за транспортна бедност (European Transport Energy Poverty Index - ETEPI). Индексът EDEPI включва 4 различни компонента:

1) процент от доходите на домакинствата в долния квинтил (най-бедните 20% от населението), който се използва за изплащането на енергия; 2) дял от домакинствата с доходи под линията на бедност, които живеят в жилища с различни проблеми като течащ покрив, влага и мухъл (т. нар. жилищна бедност); 3) дял от домакинствата, живеещи под линията на бедност, които имат затруднения да отопляват жилищата си през зимата и 4) дял от домакинствата, живеещи под линията на бедност, които имат затруднения да охладят жилищата си през топлите месеци на годината.

Индексът варира от 0 до 100, като 0 означава повсеместна енергийна бедност, а 100 означава липса на енергийна бедност. Най-добра позиция според този индекс заема Швеция, където индексът приема стойност от над 95. Трябва да се отбележи, че България заедно с още две държави – Словакия и Унгария – е поставена в категорията на т.нар. крайна енергийна бедност и за България индексът е под 1. Тази методика за изчисляване на енергийната бедност общо взето показва, че всички монетарно бедни в България попадат и в категорията на енергийно бедните.



## Характеристики на домакинствата

---

Характеристиките на домакинството, които се използват за определянето на енергийната бедност, са:

- 1) Броят членове на домакинството.
- 2) Възрастта на членовете на домакинството – приема се, че за домакинства с членове до 18 г. (деца) и над 65 г. (възрастни, хора в пенсионна възраст) е необходимо в жилището да се поддържа малко по-висока температура през зимата. Вероятно с промените в климата и зачестяването на горещите топлинни вълни за хората в пенсионна възраст и с определени хронични заболявания все по-важно ще става и избягването на прекомерно високи температури през най-топлите месеци от година.

За да бъде използвана за целите на сравнението с дохода, нормата, определена в мерки за енергийно потребление, трябва да се преобразува в пари (да се монетизира). Това става чрез използването на минали, текущи или прогнозни цени в зависимост от избраната методика, която от своя страна може да зависи от правилата за разплащане на съответния пазар.

При електроенергията, която се плаща текущо, най-логично е да се ползват текущи цени, които на регулирания пазар за битови потребители се променят относителни по-рядко и са сравнително хомогенни. Трябва да се има предвид, че при перспективата за либерализация на пазара за битови потребители при определени обстоятелства може да се наложи методиката за монетарна оценка на енергийната бедност на домакинствата да ползва най-разнообразни и често променящи се цени.

## Характеристики на сградите

---

Нормата за потребление използва характеристики на сградата. Изброените характеристики би трябвало да се съдържат в паспорта на сградата. Очакването е в обозримо бъдеще всички сгради с изключение на временните постройки и незаконните строежи да бъдат паспортизирани.



## Паспортизация на сградите

На паспортизация подлежат всички завършени нови строежи преди въвеждането им в експлоатация, както и всички съществуващи сгради с изключение на допълващото застрояване и временните постройки. Изключени от паспортизацията са и незаконните строежи според основанията за определяне на строеж или част от него за незаконни, посочени в чл. 225 от ЗУТ<sup>8</sup>.

**Трябва да се отбележи, че част от живеещите в крайна енергийна бедност обитават именно незаконни постройки по смисъла на ЗУТ. Те нямат дори теоретична възможност да получат помощ за подобряване на енергийната ефективност на жилищата си.** Вероятно няма да имат и достъп до енергийното подпомагане, обвързано с характеристиките на жилището, тъй като по всяка вероятност няма да бъдат определени механизми за енергийно обследване на жилища, които са незаконни по смисъла на ЗУТ.

Повечето данни, свързани с енергийната ефективност на жилищата и конкретни параметри, които определят нуждата от отопление и енергията, необходима за отоплението на конкретно жилище, няма да се съдържат в паспорта на сградата. Например от голямо значение би могло да бъде мястото на жилището в сградата, площта на външните стени, изложението на жилището и др.

Основните данни, които ще се използват, са за вида на сградата (дали става дума за индивидуална къща или многофамилна сграда), за годината на построяване на сградата (до 2010 г. или след това, защото през 2010 година се променят изискванията за енергийна ефективност) и за цялостното обновяване на сградата. Тези характеристики дори на теория могат само приблизително да определят необходимото енергийно потребление, при положение че не се отчитат индивидуалните характеристики на отделното жилище<sup>9</sup>.

На практика е важно периодично да се следи как те корелират с реално регистрираното потребление на енергия. Проблем може да създаде и набавянето на надеждна информация дали сградите или жилищата имат подобрения, дали са енергийно ефективни. На този етап не е ясно кой ще прави тази проверка, при положение че в общините няма информация за това дали сградите са енергийно обновени.

**Набавянето на надеждна информация дали сградите или жилищата имат подобрения, може да се окаже проблем. На този етап не е ясно кой ще прави тази проверка.**



Когато енергийната бедност се изчислява на базата на разполагаемия доход след приспадане на реалните ненормирани разходи за електроенергия, не се отчита каква част от ефекта се дължи на липсата на енергийна ефективност. Може да има домакинства, които са се оказали под линията на бедност след приспадане на разходите за електроенергия именно поради енергийно неефективно жилище, заради ползването на енергийно неефективни електроуреди или нерационално потребителско поведение. Други може да са се оказали сред енергийно бедните поради ниски доходи, въпреки че потреблението им е било напълно енергийно ефективно.

Разумното потребление на енергия изпълнява двойка задача – да намали вредните емисии и да намали риска от изпадане в енергийна бедност. Според експерти, участвали в проведените дискусии, един от възможните стимули е въвеждането на лимити – преференциална цена за предоставянето на енергийни помощи да се използва до определено количество потребена енергия, над което да се прилага вече пазарна цена. Основното предимството от използването на типичен, нормативен разход е, че се елиминира потенциалното влияние на безотговорното потребление. Разходите, които излизат извън приетата норма, просто не се отчитат в калкулацията и не влияят на преценката дали домакинството е енергийно бедно и от каква енергийна подкрепа би имало нужда.

## Създаването на норма за потреблението крие и определени рискове:

**1) Валидността на приетата норма трябва да се доказва и периодично да преминава емпирична проверка с данни от проучвания на домакинствата.** За целта може да се използват данни от проучвания, които така или иначе се правят периодично, като проучването на доходите и условията на живот (EU-SILC). В EU-SILC има достатъчно данни за оценка на повечето от индикаторите, заложи в дефиницията за енергийна бедност. В изследването се събира информация за размера на жилището, в което живее домакинството, има информация за възрастта на членовете на домакинството, известен е броят на лицата в домакинството, съдържа се и обща информация за уврежданията на членовете на домакинството, но тя не е много достоверна, тъй като е на декларативен принцип. От лицата, които заявяват данните, не се изискват документи. Би могло лесно да се направи съпоставка с налични административни регистри, но достъпът до тях е малко сложен – това е междуинституционален проблем, който може по принцип да бъде решен.

Може да се използва и комбинация от извадкови проучвания, възможно допълнени и с данни от административни регистри в случаите, когато има методологическа възможност техните данни да бъдат съпоставени пряко чрез свързване на съответните извадки или непряко – с използването на подходящ статистически метод. Когато се използват голям брой специфични индикатори, които не се срещат в извадкови изследвания или свързването на тези изследвания с допълващи административни данни е невъзможно, може да се наложи провеждането на специални проучвания, които да включват всички аспекти от дефиницията за енергийна бедност. Една от целите на емпиричната проверка е да се види дали елементите от дефиницията на енергийната бедност действително отразяват/обясняват наблюдаваните разлики в разходите за енергия. Дефинициите, които се използват в EU-SILC, са – къща, част от къща, апартамент в сграда с по-малко от 10 апартамента на етаж, апартамент в сграда с повече от 10 апартамента на етаж, подвижно жилище и т.н., без да става дума за самите сгради. Проследяването на характеристиките на жилищата може да има своите предимства, защото знаем например, че в една сграда може да има различни жилища – някои са със сменена, по-добра дограма или са санирани, а други не са.



**2) Колкото и подробна да е в теоретично отношение една дефиниция за енергийната бедност, тя винаги може да пропуска важни фактори, например такива, за които няма достатъчно данни или които са били пренебрегнати от теорията по една или друга причина.** Например би могло да се окаже, че фактори като местоположението на сградата дори в рамките на един и същ климатичен район, разположението на жилището в сградата, изложението на сградата или жилището са по-важни от други характеристики, които подлежат на описание при паспортизирането на сградата или които биха попаднали в наредбите за климатично райониране на страната. Друг пример може да бъде линейното екстраполиране на енергийни характеристики от по-малки жилища към по-големи и обратното. С нарастването на площта на жилищата нуждата от енергия за поддържането на подходяща температура едва ли нараства винаги линейно, защото много важни характеристики като площта на външните стени могат да се променят по най-различен начин, варирайки в широки граници в зависимост от конкретните архитектурни особености на сградата. В общия случай линейната екстраполация е вероятно да бъде благоприятна за по-големите жилища, т.е. да надценява необходимата енергия за тяхното отопление, облагодетелствайки по този начин относително по-големите домакинства и тези с относително по-високи доходи. При такива обстоятелства наглед справедливата норма за потребление може да се окаже несправедлива. Това е въпрос на емпирична проверка. Досега анализиранияте емпирични данни изглеждат до голяма степен валидират основните компоненти на избраната методика за дефиниране на енергийната бедност.

**3) Някои експерти споделят мнението, че последният вариант на дефиницията за енергийна бедност, който се е обсъждал, е наистина сложен, тъй като търси решения в две различни посоки.** Едната посока се определя от необходимостта да дефинира ясно хората, които трябва да бъдат подпомагани в текущото си потребление на енергия. Другото направление е подпомагането на домакинства, за да се осигури участието им в различни програми за жилищна енергийна ефективност. Дефиницията има задачата да обслужва едновременно две различни сфери на интервенция, които попадат в различни ресори. Напоследък много голям акцент се постави върху това дали дефиницията за енергийна бедност ще обслужва само подпомагането с енергийни помощи, или ще допринесе и за подобряването на енергийната ефективност. Всъщност по-голямата цел на разработваната дефиниция е тя да бъде използвана за целите на подобряването на енергийната ефективност и за участие на енергийно бедните домакинства във всички бъдещи мерки, насочени към подобряване на енергийната ефективност на сградите. Според мнението на някои експерти е необходимо да се преосмислят някои от условията за участие в досега прилаганите програми за подобряване на енергийната ефективност, например правилото за 100% грантово финансиране. Добре е да се върви към намаляване на грантовото финансиране и въвеждане на изискване за самоучастие. Дефиницията за енергийна бедност може да бъде полезна и в това отношение, защото тя дава възможност да се определи кое домакинство по какъв начин да бъде подпомагано – дали с достъп до някакви финансови инструменти, чрез понисък данък, или по някакъв друг начин. **Всички тези приложения на дефиницията за енергийна бедност предстои тепърва да се уточняват и конкретизират.**

**Някои експерти споделят мнението, че последният вариант на дефиницията за енергийна бедност, който се е обсъждал, е наистина сложен, тъй като търси решения в две различни посоки.**





4) В разработваната дефиниция за енергийна бедност фигурира понятието за домакинство в положение на енергийна бедност, което при действащите цени на енергийните носители поради своя нисък доход, възрастов или здравен статус, е с разполагаем доход под официалната линия на бедност, след като е приспаднал разходът за определения спрямо енергийните характеристики на жилището тип потребление на енергия. Но паралелно с това в закона се въвежда и понятието „уязвими клиенти“. В самата наредба, която се подготвя, отново фигурира определението за домакинство в положение на енергийна бедност, като е добавено, че енергийно уязвими клиенти са: 1) лица, които са над 65 г. и не живеят с друго лице; 2) лица с ТЕЛК; 3) всички лица, които получават помощи по Закона за социално подпомагане, семейни помощи за деца и други помощи. Тоест, всички тези лица, които вече получават някакъв вид помощ съгласно законодателството в областта на социалното подпомагане, са включени като уязвими клиенти.

5) Дефиницията за домакинство може също да бъде източник на неяснота. В българското законодателство досега няма определение за домакинство, това понятие се използва единствено по отношение на статистическите данни. Появяват се различни разбирания как трябва да бъде дефинирано понятието домакинство за целите на измерването на енергийната бедност. Според коментари на експерти, взели участие в проведените дискусии, от гледна точка на енергийните дружества, доколкото може да се съди по предложенията им за изменения в законодателството, домакинство е лице или повече лица, които живеят в едно жилище, имат общ бюджет, общи разходи за потребление на енергия и общи разходи за задоволяване на други потребности. Тоест две домакинства според дефиницията, използвана за статистически цели, които ползват общ електромер, може да се считат за едно домакинство според дефиницията, предпочитана от енергийните дружества. По време на последната експертна дискусия беше споделено, че след консултация на МЕ с МТСП е бил постигнат консенсус понятието за домакинство да се определи така, както е сега действащото понятие за семейство. Ако тази дефиниция действително бъде заложена в подготвяните законодателни промени, е добре внимателно да се проучат нейните ефекти върху достъпа до подпомагане за различни групи енергийно бедни. Различни дефиниции за домакинство/семейство, заложени в критериите за отпускане на помощ, могат да доведат до много различни резултати що се отнася до множеството от получатели, което определят.

6) Според някои експерти смущаващо е и че дефиницията за енергийна бедност прави оценка на разполагаемия доход и категоризира домакинствата според жилищната им площ и според годината на построяване на жилището, тип и прочее. Според някои експерти в момента се предвижда част от информацията за типологизиране на жилищата да се прави на база предоставен нотариален акт. Използването на нотариалните актове за подобна цел може да създаде редица проблеми, например с изчисляването на обитаемата площ, което през годините е правено в нотариалните актове по различен начин. Според информация от други експерти, участвали в дискусията, подобно предложение е имало на ранните етапи от дискусията в КЕЕЕБ, но в последствие е било отхвърлено и нотариалните актове няма да се използват като източник на друга информация, освен да удостоверят, че бенефициентите на помощта са законни собственици на жилището, което ще бъде енергийно обновено. Въпреки това, експерти, участвали в дискусиите, обръщат внимание, че **използването на нотариални актове автоматично изключва от всякакъв вид подпомагане хората, които са в най-голяма уязвимост – тези, които живеят в жилища със спорен статут, т.е. незаконно построени жилища или жилища, за които липсват съответните документи**.



7) Сред другите мерки, които биха могли да намалят енергийна бедност, очевидно най-дългосрочната е да се помогне на домакинствата да обновят уредите, които използват, включително да преминат към използване на нови видове енергия. Може да се осигури възможност домакинствата да се възползват от възможностите на съвременните технологии за възобновяема енергия, да им се даде възможност те да произвеждат част от енергията, а за това е нужно **да се уточни финално административният ред и процедурите за включване на домакинствата към електропреносната мрежа**, тъй като сега това е на практика невъзможно или поне изключително трудно. Струва си да се обърне внимание и на така наречените енергийни общности, които се обединяват около изграждането на собствени локални енергоизточници, за което по света има позитивни и окуражаващи примери (van Gevelt, 2018). Подобни практики, макар и да не са масови, са се оказали жизнеспособни на различни места в ЕС, предимно в по-малки селски общности.

#### **8) Групи, които могат да не бъдат обхванати достатъчно при прилагането на дефиницията за енергийна бедност и/или от мерките и програмите за нейното ограничаване**

Експертите изброяват различни, възможно припокриващи се, групи, които могат да останат извън обхвата на енергийното подпомагане, въпреки че попадат в обхвата на дефиницията за енергийна бедност, която предстои да бъде приета. В последния вариант на дефиницията за енергийна бедност вероятно ще остане специален коефициент, който повишава доходния критерий на еднофамилните къщи.

8.1 Освен многофамилни сгради в България има и много еднофамилни къщи. **Една от важните групи, които могат бъдат пренебрегнати основно при финансирането на енергийното обновяване на сградите, са обитателите на еднофамилни къщи.** До момента инвестиционните решения за енергийната бедност, подпомагани от държавата, са насочени към многофамилните жилищни сгради. Тази ситуация е характерна и за други страни от Централна и Източна Европа – например Чехия, Унгария и Полша (Bouzarovski & Tirado Herregro, 2016).

По Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) има предвидено значително финансиране за подобряване на енергийната ефективност при 100% грант не само за енергийно бедните, а за всички одобрени сгради, което според становища, изготвени от Хабитат България, не отговаря нито на икономическата, нито на социалната логика. ЕК препоръчва 100% финансиране за подобряване на енергийната ефективност само с приоритет върху енергийно бедните. Всички правени до момента проучвания и изследвания са с фокус върху многофамилните жилищни сгради. Практиката до момента по отношение на многофамилните жилищни сгради е оценката за енергийна бедност да включва оценка за самата сграда, а не за различните видове жилища, които са вътре в нея, защото миксът при жилищата е много голям и всъщност няма коректна информация, която да може да бъде ползвана, за да се им бъде направена прецизна оценка. Трябва да се изчаква енергийния одит на сградата, който да покаже кои от домакинствата и в каква степен са предприели някакви мерки за подобряване на качеството на жилището си. **Еднофамилните сгради до момента изобщо не са били на фокус и не са били обсъждани**, въпреки че в самата наредба се дава все пак оценка за това, че еднофамилните сгради на практика се нуждаят повече от мерки за енергийна ефективност и при тях мерките за подобряване на енергийната ефективност са по-трудни за реализация от гледна точка на това, че домакинството няма съсед, с които да сподели енергийното обновяване. Ромската общност в по-голяма степен живее в точно такива еднофамилни жилищни сгради. Освен това в наредбата, така както е разписана в момента, има едно много ключово изискване - за да бъде установено дали едно домакинство е в енергийна бедност или не, то трябва да представи и нотариален акт за собственост на имота.



**Въпреки че са в най-остра нужда и генерират най-голямо замърсяване на въздуха, домакинствата, които обитават незаконни жилища нямат достъп до подпомагане, което може да разреши проблема.**

Оттук следва, че всъщност една огромна част от хората, които са в най-голяма бедност – жилищна, енергийна и монетарна – няма да имат на практика документ, с който да докажат каквато и да е собственост, ако разбира се, изискването за представяне на нотариален акт остане в наредбата. На този проблем трябва да се намери решение. От една страна е логично държавата да изисква жилището, за чието енергийно обновяване ще отпусне еднократна помощ, да е законно. Ако жилището не е законно, няма доказателства, че е конструктивно годно за обитаване и има смисъл в него да се инвестира. Неформалните жилища и кварталите, които не са урегулирани и с неизяснен статут на жилищата, които обитават една значителна част от хората в ромските общности, са основен проблем от гледна точка на справянето с енергийната бедност. **Ако не се направят необходимите стъпки и не се създаде законодателство и процедури, които да дадат възможност за даване на статут на неформалните сгради, много хора ще останат извън възможностите за енергийно подпомагане, включително без достъп до помощ за отопление.** Домакинствата, които обитават незаконни жилища, не са бенефициенти и по програмите за подмяна на отоплителните уреди – пак по същата причина. Въпреки че са в най-остра нужда и генерират най-голямо замърсяване на въздуха, те нямат достъп до подпомагане, което може да реши проблема.

**8.2. Неформалите потребители на електроенергия могат също да се окажат извън обхвата на програмите за енергийно подпомагане.** В някои обособени зони и квартали с висока концентрация на бедност или на местата, където хората живеят в незаконни строежи или строежи в режим на търпимост, има и проблеми, свързани с партидите на електромерите. Много къщи поради липсата на актуални документи са присъединени към общ електромер и абонатите са намерили начини как да си разпределят сметките за електроенергия. Тази практика е трудно проследима чрез наличните статистически данни или допълнителни изследвания. Може би част от мерките трябва да бъдат насочени и към тези незаконни жилищни сгради и търпими строежи, например чрез предоставянето на някакъв нов статут на жилищните сгради. **Тази тема е била обект на много дискусии в работен формат, но не е достигнато до решение.** Инструментите за социална закрила на енергийно бедните могат да бъдат доста по-широки, така че да ги насърчат наистина да икономисват енергия. Един от примерите е Гърция. Климатът там е различен, но някои от мерките и програмите са релевантни и за България. В Гърция на всяко домакинство е дадена възможност да си закупи до три електроуреди, като задължително единият е готварска печка, климатик или хладилник, а държавата възстановява 50% от стойността на тези нови енергоефективни уреди. На национално равнище са направени оценки колко икономия на енергия ще донесе тази мярка. Министерството на енергетиката прилага регламент, свързан с облагане на свръх печалбите, с чиято помощ се финансират програми на правителството за компенсиране на потребителите на електроенергия. Политиката за справяне с енергийната бедност трябва да е интегрирана и синхронизирана между всички министерства, които имат отношение към опазването на околната среда, социалната политика, енергетиката и други ресори.



**8.3 Друга важна група, която може да срещне затруднения в достъпа до програми за подобряване на енергийната ефективност, са обитателите на незаконните жилища.** За момента няма план как да се процедира с незаконните жилища. В тях със сигурност живеят много енергийно бедни домакинства. Според действащата нормативна уредба тези сгради не подлежат на паспортизация, т.е. по показателите за енергийна ефективност за тях няма да има информация. Много вероятно част от обитателите им ще попаднат и в групата на хората, които имат проблеми с документите за самоличност, т.е. с голяма вероятност няма да могат да удостоверят надлежно и част от индивидуалните показатели, които се ползват във формулата за определяне на енергийно бедните.

**8.4 Силно уязвима и в голям риск да не може да се възползва от енергийното подпомагане, основано на дефиницията за енергийна бедност, е групата на хората без лични документи,** която експерти оценяват на над 200 хиляди (ROMACT, 2022). Хората без лични документи нямат възможност да кандидатстват за подпомагане по каквито и да било програми и нямат възможност да заявяват и получават необходимите им документи, от която и да било администрация, както и да сключват договори и да ползват много от частно предлаганите услуги.

**8.5 Другата група, която може да има специфични затруднения в достъпа до програми за намаляване на енергийната бедност, са работещите бедни.** Според мнението на някои експерти и активисти има райони, в които работодателите държат групи от наети лица на ниски възнаграждения поради картелизация на пазара на труда чрез използването на неформални/недекларирани плащания. Ниското заплащане на труда лишава младите хора от перспективи и от желание да се включат в пазара на труда. Трябва да се вземат предвид възнагражденията, които се държат на минималната работна заплата, изчисляват се на база почасов работен ден, само и само да се спестяват пари от осигуровки. Трябва да има мерки или регулации, които да помогнат работещите в неформалната икономика и техните работодатели да започнат да декларират реално получаваните доходи.

**Във връзка с приемането и прилагането на дефиницията за енергийна бедност предстоят:**

- **Обществено обсъждане на Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката,** в който да бъдат дефинирани понятията за енергийно бедно домакинство и уязвими потребители. Тази процедура ще завърши след началото на 2023 г.
- **Приемане на наредба,** която ще определи механизмите и процедурите, по които едно домакинство попада в категорията на енергийно бедните.
- **Обсъждане на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката** в Народното събрание.
- **Разработване на механизми за прилагане на дефиницията за енергийна бедност за целите на подобряването на енергийната ефективност.**
- **Разработване на механизми за прилагане на дефиницията за енергийна бедност за целите на подобряването на енергийното подпомагане на домакинствата, живеещи в енергийна бедност.**



Във връзка с механизмите за прилагане на дефиницията за енергийна бедност има предложения подпомагането на енергийно бедните да бъде обвързано с изпълнението на определени условия като например:

- 1) Условия за активиране на бенефициентите на енергийна помощ на пазара на труда.
- 2) Условия за полагане на усилия за подобряване на енергийна ефективност на жилищата.
- 3) Условия за енергоспестяващо потребление в рамките на стандартите за адекватен достъп до енергийни услуги.

Трябва да се отчита, че в някои случаи енергийно бедни домакинства имат енергоспестяващо поведение, водещо до лишаване от адекватно ползване на енергия чрез самоограничаване. Такива ситуации могат да бъдат диагностицирани в жилища, където има системно по-ниско потребление от очакваното при равни други условия (Charlier and Legendre, 2019, p. 8)<sup>10</sup>.

Българската социална система познава практики по използване на различни условия като изискване за поддържане на регистрация в бюрата по труда, изискване да не бъдат отказвани предложения за работа, изискване за полагане на общественополезен труд (при получаване на социални помощи). Поставянето на условия за получаване на енергийно подпомагане, свързани с активност на пазара на труда, не е целесъобразно, тъй като жилището, адекватно снабдено с енергия, е основна предпоставка за достъп до всички други обществени услуги. По-скоро перспективата би трябвало да бъде предоставянето на интегрирани услуги. Енергийно бедните трябва да бъдат подпомагани в търсенето на работа, подобряването на тяхната квалификация и образование. Подпомагането, насочено към намаляване на енергийната бедност, може да се обвързва само със стимули за подобряване на енергийната ефективност.



**Жилището, адекватно снабдено с енергия, е основна предпоставка за достъп до всички други обществени услуги.**



Трябва да бъдат очертани категориите от лица, които ще попаднат в обхвата на понятието „енергийна бедност“. Следва да бъдат обособени различни категории енергийно бедни.

От проведената експертна дискусия се очертават няколко категории, като списъкът им вероятно не е изчерпателен.

### **1. Домакинства, които не са бедни по други критерии, но са енергийно бедни**

Тези домакинства не попадат в най-нискодоходните групи, но имат високи разходи за електроенергия. Според причините за високите разходи за електроенергия могат да се обособят различни подгрупи в тази група на енергийно бедните. Може да има различни комбинации от причини:

- 1.1. Обитаване на енергийно неефективни жилища;
- 1.2. Ползване на енергийно неефективно електроуреди;
- 1.3. Нерационално/неразумно потребление, което може да се оптимизира, без домакинството да се лишава от необходимия минимален стандарт на енергийните услуги – поддържане на приемлива температура в жилището, извършване на нормалните битови и домакински дейности, изискващи енергия.

### **2. Домакинства, които са бедни според официалната линия на бедност (60% от приравнения медианен доход<sup>11</sup>) и същевременно попадат в категорията на енергийно бедните.**

### **3. Домакинства, които живеят в бедност или социално изключване<sup>12</sup> и същевременно попадат в категорията на енергийно бедните.**

Трябва да се изготви *ex-ante* финансова обосновка за разходите по законодателните промени.

Трябва да се разработят сценарии за това колко ще се окажат енергийно бедните при различни допускания.

Трябва да се определи кой ще отговаря за събирането на информацията, която е необходима за определяне на енергийно бедните. За индивидуализираната информация ще има нужда от верифициране от социални работници. Различни уязвими групи могат да имат различни енергийни нужди.





## SWOT анализ

**SWOT анализ** на процеса на: а) обсъждане на дефиницията за енергийна бедност; б) плановете за нейното бъдещо конкретизиране; в) прилагане на дефиницията за енергийна бедност за целите подобряването на енергийната ефективност; д) прилагане на дефиницията за енергийна бедност за целите на енергийното подпомагане на домакинствата, живеещи в енергийна бедност

## Силни страни

1. Създадена е широкоформатна работна и консултативна група, която работи по създаването на приложима и обществено приемлива дефиниция за енергийна бедност.
2. Обхванати са важни разностранни аспекти, свързани с доходите на домакинствата, жилищните условия, здравния статус.
3. Дефиницията за енергийна бедност е разработена на базата на сериозни предварителни проучвания и на път да бъде приета, дори все още да не е напълно обезпечена с данни.
4. Създаден е (оформил се е спонтанно) широк обществен консенсус за подпомагане на енергийно бедните. Консенсусът може отчасти да се дължи и на факта, че много граждани разпознават себе си като енергийно бедни.
5. Работата по българската дефиниция за енергийна бедност изглежда добре съгласувана с изискванията на европейските регламенти.
6. Налична е статистическа информация, която може да стане основа за изчисляване на необходимите типови/нормирани разходи, които могат да изведат домакинствата от енергийна бедност – „Наблюдения на домакинските бюджети“ и „Статистика на доходите и условията на живот“ (SILC), наред с други възможни източници на данни като „Преброяването на населението и сградния фонд“ и данни от различни административни регистри.
7. Предвижда се създаване на платформа за автоматична оценка на входящи данни за доходите на домакинствата и за изпълнението на социалните и жилищните критерии, заложи в дефиницията за енергийна бедност. В тази посока има вече прецеденти с определянето на лицата и семействата, които да получат допълнителна помощ за отопление на базата на служебно обработени данни, без да е нужно заявление от самите бенефициенти.



## Слаби страни

1. Формулата включва голям брой променливи. Това може да се разглежда като силна страна от гледна точка на точността при определянето на енергийно бедните и дълбочината на енергийната бедност. От гледна точка на събирането и обработката на данни и администрирането на процеса на подпомагане това може да се окаже сериозна пречка.
2. Механизмите/размерът на подпомагането/компенсациите не са изяснени, а те са от ключово значение за ефектите от прилагането на дефиницията за енергийна бедност. Въпросите, свързани с механизмите на енергийно подпомагане, групите бенефициенти, които ще бъдат обхванати и степента, в която ще бъдат подпомогнати, предстои да бъдат обсъждани.
3. На този етап единственото приложение на дефиницията за енергийна бедност, което се предвижда, е предоставянето на безвъзмездна помощ за покриване на разходите на енергийно бедни собственици в сгради, които са били одобрени за енергийно подпомагане.
4. Липсват на административни данни за част от индикаторите – например за състоянието на жилищните сгради.



## ВЪЗМОЖНОСТИ

1. Приемането на дефиницията за енергийна бедност ще даде тласък на подобряването на качеството на данните в различни регистри и ще ускори работата по създаване на бази-данни, необходими за прилагане на заложената в нея формула – например паспортизация на жилищните сгради.
2. Дефиниция, която се дискутира в момента и която ще бъде подложена и на обществено обсъждане, е по-обща. С поднормативни уредби в бъдеще вероятно ще могат да се прецизират детайлите, за да може да се определи по-конкретно начинът за използване на тази дефиниция за целите на енергийното подпомагане и за целите на подобряването на енергийната ефективност на сградите. Ако в момента енергийни помощи получават приблизително 300 хил. души, в предварителните оценки при разработването на дефиницията за енергийна бедност като енергийно бедни са били определени около 30%-40% от населението, които ще имат нужда от ежемесечна или сезонна подкрепа. Досегашната практика от последните 10 години за участие в програмите за енергийна ефективност показва, че общо в цялата страна са обхванати по 200-300 сгради и то само там, където се е появила инициатива. На фона на огромните непокрити нужди е важно да се определи бъдещото използване на дефиницията за енергийна бедност.
3. За петгодишен период в цялата страна се очаква да има не повече от 2 хиляди сгради, в които една трета до 40% от собствениците ще имат възможност за удостоверяване и за ползване на 100% грант при финансиране. Малкият обхват в сравнение с общия размер на нуждите от енергийно обновяване на сградите дава възможност и аргументи за по-фокусирано приоритизиране.
4. Необходими са интегрирани мерки за намаляване на енергийната бедност, които съчетават инвестиции в енергийна ефективност с други програми – за квалификация и заетост, социални и други услуги.
5. Осигуряване на възможност домакинствата да произвеждат част от енергията чрез съвременни технологии за възобновяема енергия и опростяване на административния ред и процедури за включване на домакинствата към електропреносната мрежа.
6. На фона на очаквания голям дефицит в наличното финансиране за намаляване на енергийната бедност някои експерти предлагат да се проучи дали по линия на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“<sup>13</sup> не може да се предвиди допълнителна линия на компенсация на клиентите на операторите на електропреносната и на електроразпределителните мрежи (които да получат допълнителни компенсации от фонда за енергийно бедни абонати). Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ разполага с ресурси, които могат да се насочат към допълнителна линия на компенсация на клиентите на операторите на електропреносната и на електроразпределителните мрежи.



7. Инвестициите в енергийно ефективни сгради биха имали много голям потенциал за намаляване на енергийната бедност, ако се насочат приоритетно към социално-уязвими групи (в момента програмите за енергийна ефективност не са фокусирани върху уязвимите групи, каквото е изискването на ЕК за средствата, осигурявани от ЕС).

8. Налично е повече време за доработване на дефиницията и механизмите за прилагането ѝ, тъй като България се е ангажирала с разработване на дефиниция и критерии за енергийна бедност на домакинствата в Закона за енергетиката за целите на либерализацията на пазара, която ще влезе в сила до 2025 г. Критериите за енергийна бедност, които се прилагат за целите на либерализацията на пазара, би трябвало да се различават от тези, които се използват за целите на енергийното обновяване на сградите. Те трябва да са много по-широки, фокусирани по-скоро върху характеристики на отделните лица, без да има нужда да се ангажират общините в процеса на оценка.

**Важно е мерките за справяне с енергийната бедност да бъдат насочени и към постигане на декарбонизация на жилищния фонд в контекста на това, което се изисква от европейската директива и приложимите регламенти.** Държавите членки в своите интегрирани национални планове в областта на енергетиката и климата трябва да разпишат съответните мерки, с които ще определят енергийно бедните домакинства и съответно ще им помогнат за изпълнение на мерките за намаляване на вредните емисии.

В директивата на ЕС, която се отнася до либерализирането на енергийния пазар, са маркирани няколко задължения на държавите членки, едно от които е да се определят **гаранциите за защита на уязвимите групи и клиенти**. Във връзка с това, че от 2025 г. нашите битови потребители ще излязат на свободния пазар и няма да се ползват от защитата на регулираните цени и имайки предвид цените на електроенергия на свободния пазар, идеята на разработваната дефиниция за енергийна бедност е хората, които ще се окажат енергийно бедни, съответно уязвими клиенти на електроразпределителните дружества, да бъдат подкрепени **за по-плавен преход към свободния пазар**.

В определянето на понятието за енергийно бедни домакинства има силен социален елемент и затова е от ключово значение за какво ще се използва дефиницията на това понятие. В Националния план за възстановяване и устойчивост държавата е поела ангажимент за различни реформи, свързани с енергийния пазар и енергийната бедност и изпълнението на тези ангажименти ще бъде проверявано от ЕС. Нашата държава е обещала в Закона за енергетиката да разработи дефиниция и критерии за енергийна бедност на домакинствата за целите на либерализацията на пазара на електроенергия за битовите потребители и финансирането на проекти за енергийна ефективност. Тоест **ангажиментът, свързан с дефиницията за енергийна бедност, включва два аспекта – помощ за покриване на сметките за електроенергия от 2025 г. и осигуряване на достъп на енергийно бедните клиенти до ресурси за въвеждане на мерки за енергийна ефективност в техните жилища**. Формулата за енергийната бедност, създадена от работната група, не е сложна за изчисление. При настоящите цени на електроенергията и при прилагането на така разписаните компоненти на формулата, групата на енергийно бедните лица ще се окаже много голяма.



Затова е важно да се работи по проиграването на различни сценарии. **На първо място трябва да се направи проучване**, обхващащо различните етнически групи и уязвимите общности – тези, които са в риск от социално изключване или бедност. **Възможност за такова проучване дават данните от националното преброяване.** В него бяха зададени много въпроси, свързани с домакинствата, включително за уредите, които се използват, за наличието на хора с увреждания, за етническия състав. След като НСИ бъде готов и с геореферирани данни по адреси на жилищата на българските граждани, ще може да добави и информация за енергийните характеристики на жилището, която да се използва за целите на определянето на дела на енергийно бедните лица и т.н. След като тези данни бъдат официално публикувани, което според графика на НСИ се очаква да стане в началото на февруари 2023 г., може да се направи една предварителна оценка за дела на енергийно бедните лица и на тази база да се програмират следващите мерки. Основен недостатък на преброяването на населението остава липсата на данни за доходите, поради което не може да се определи кои домакинства са под линията на бедност.

9. Инструментите за социална закрила на енергийно бедните могат да бъдат доста по-широкообхватни, така че да ги насърчат наистина да икономисват енергия – инструментите за енергийна ефективност трябва да се фокусират и върху нежилищни активи като готварски и отоплителни уреди, хладилници.

10. Енергийната бедност има силни пространствени измерения, включително такива, свързани със стигматизирането на определени райони (Bouzarovski & Simcock, 2017). Това могат да бъдат улици, квартали, цели населени места. Трябва да се търсят възможности за идентифициране на райони с висока концентрация на енергийна бедност, към които се насочват специални комплексни мерки за преодоляването ѝ. Определянето на такива райони не може да става по етнически признак, трябва да се намерят други критерии.

В дефиницията може да се включат например райони с висока концентрация на енергийна бедност, които предварително са установени. Към наредбата, която се създава, би могло да има дори приложение със списък от конкретните адреси или обособени улици или части от улици в определени райони и квартали, където мерките може да са насочени към цели блокове. Това би бил различен и **допълващ регионален подход**. Важно е в наредбата да има такава обособена част – както за идентифициране на тези приоритетни райони, така и за описанието на по-специфични мерки за работа с тях. Би могло да има отделен компонент във всеки един фонд да се предвидят конкретни мерки за групите, които обитават районите с висока концентрация на енергийна бедност, за да сме сигурни, че към тях ще бъдат гарантирано насочени някакви минимално необходими дейности и свързаното с тях финансиране, както и да бъдат заложили цели за конкретни подобрения.

НСИ разполага с данни от Преброяване 2021, както и данни от EU SILC, въз основа на които могат да се направят симулации и да се проверяват различни ефекти за различни типове енергийно бедни (в различни жилища, с различни доходи) при различни сценарии на подпомагане и на инвестиции в подобрения. Тези данни могат да бъдат геокодирани и да бъдат използвани в съчетание с данните от изследването на НСИ и FRA за геокодирани полигони с уязвимо население. (NSI and FRA Present Novel Approaches to Generating Data on Populations at Risk | National Statistical Institute, 2022).



## Рискове, заплахи

1. Не бива набързо да приемаме дефиницията и да определяме енергийно бедните, без да сме наясно какво ще донесе дефиницията на потенциалните бенефициенти.
2. Според някои експерти оценяването на домакинствата за целите на отпускането на енергийна помощ за собствениците на жилища не може да стане без участието на общините. Други експерти считат такова участие за нецелесъобразно и неефективно. Натоварването само на общините с ангажимента да удостоверяват енергийно бедните може да не доведе до желанния резултат. Някои експерти считат, че общините ще бъдат затруднени в изпълнението на тази задача. Те предлагат бенефициентите да поемат тежестта по доказването, че попадат сред лицата, които подлежат на подпомагане.
3. Някои експерти считат издаването на удостоверения за енергийна бедност за безсмислено от гледна точка на заявителите – хората ще заявяват услуга за получаване на удостоверение за енергийна бедност, без да знаят за какво ще го ползват и дали изобщо ще им потрябва. Тези експерти очакват нисък интерес към удостоверенията за енергийна бедност, ако бъде регламентирано издаването на такива.
4. Не се планира да бъдат обхванати в дефиницията за енергийна бедност домакинства, обитаващи жилища, за които липсват законово регламентирани документи, например нотариален акт. Дори те да попаднат в обхвата на дефиницията, не се предвижда да имат достъп до каквато и да е помощ за подобряване на енергийната ефективност на жилищата.
5. Не се планира да бъдат обхванати домакинства без собствени електромери. Изглежда енергийните дружества са склонни да разглеждат абонатите, които ползват общ електромер, като едно домакинство, но този подход често не е обоснован икономически и социално и само би прикрил съществуващия проблем, без да помогне за неговото решаване.
6. Необходими са мерки за подкрепа на енергийно бедни групи за достъп до помощи, както и инструменти за решаване на проблемите с липсата на документи за самоличност. За момента няма разработени такива мерки и инструменти.
7. Проблем представлява използването на обща дефиниция за твърде различни цели – за определяне от една страна на уязвимите клиенти, които трябва да получават подпомагане и от друга страна – за целите на повишаване на енергийна ефективност на жилищата. Тъй като обхватът на двете групи потенциални бенефициенти е в някаква степен различен, според някои експертите е необходимо те да бъдат диференцирани в подзаконовите нормативни актове. Може да има една дефиниция за енергийна бедност, но две групи критерии – един набор от критерии за уязвими клиенти и друг набор за целите на енергийното обновяване на сградите.
8. Някои експерти считат, че подпомагането на енергийно бедните чрез по-ниски сметки (социална тарифа) и държавна помощ за саниране на жилището създава погрешни стимули.





9. Някои групи енергийно бедни са слабо информирани за предстоящите програми и нямат нужните административни умения за подаване на документи за получаване на подкрепа.

10. Миграцията може силно да изкриви картината на енергийната бедност. Много хора, които се водят членове на дадено домакинство, може всъщност да са в чужбина и да не живеят на съответното място, където все още имат регистрация. Миграцията, според някои експерти, може да затрудни и прилагането на мерките за подобряване на енергийната ефективност – много собственици на жилища също са емигрирали, като част от жилищата не се ползват.

11. Професионалният ресурс за набиране на допълнителна информация за обслужване на дефиницията за енергийна бедност може да се окаже недостатъчен. Може да възникне необходимост от подготовка и управление на допълнителен професионален ресурс. Социалните работници са една от професиите, които могат да играят някаква роля в процеса на събиране на необходимата административна информация за домакинствата. Според някои експерти обаче събирането на информация по този начин е непрактично и нецелесъобразно. Поради огромния брой потенциални бенефициенти подобна задача може да се окаже трудно изпълнима дори при много голям човешки ресурс и може да се наложи да се разчита изцяло на данни, които вече са налични в административни регистри.

12. Въпросът за енергийната бедност е бил отлаган с години, което прави решаването му при строги крайни срокове изключително сложно. Крайните срокове са продиктувани и от необходимостта да бъдат транспонирани европейски директиви, приети на фона на нарастващите цени на енергоносителите.

13. Необходимостта да се координира работата на различни ведомства създава известни рискове. Монетарната бедност е само единият от факторите, определящи енергийната бедност. Определянето на официалната линия на бедност и свързаното с нея подпомагане е от компетенциите на МТСП. Когато става дума за достъпа на домакинствата до основни енергийни услуги, говорим за експертиза и компетенции, които трябва да бъдат съотнесени към МРРБ. Без междусекторна координация социалните и екологичните цели на енергийната политика може да влязат в противоречие (EAPN, 2022).

14. Финансовите параметри, които трябва да бъдат обезпечени във връзка с енергийното подпомагане, крият рискове поради огромното превишение на нуждите спрямо наличния в обзримо бъдеще ресурс в условия на липса на строго приоритизиране.



**По предварителни изчисления енергийно бедните са огромен брой в сравнение с обичайния обхват на програмите за подпомагане в България, включително помощите за отопление и месечната социална помощ.** Енергийно бедните надхвърлят 8 до 10 пъти броя на досегашните бенефициенти по мерки и инструменти за намаляване на бедността. Напоследък в медиите се коментират 2 800 000 енергийно бедни. Тази оценка е направена от НСИ по данни от EU-SILC за 2021 г. Агенцията за енергийна ефективност е подала на НСИ осреднено типово потребление на енергия по сега действащи цени, на чиято база се е получил среден разход от около 218 лева на месец, които домакинствата биха изразходвали за енергия. Добавен към линията за бедност този разход определя 2 800 000 лица или 49% от домакинствата като енергийно бедни. Тоест обхватът на домакинства, които биха могли да се възползват от програмите, насочени към енергийно бедни, е огромен. Енергийното подпомагане трябва да обхване кръг от потенциални ползватели на социална помощ по отношение на задоволяване на базовите нужди, свързани с отопление, или задоволяване на битови потребности. По всякакви индикатори, измервания и статистически данни както на Евростат, така и от български проучвания и източници на статистическа информация, процентът на потенциалните получатели на енергийна помощ ще варира вероятно между 30-40% от населението. Очакваното до момента финансиране от различни фондове и програми ще позволи отпускането на помощ за саниране за около 60 хиляди домакинства в рамките на дълъг период от 5-10 години. Основните източници на финансиране включват: 1) Социалния климатичен фонд с малко над 2 милиарда евро, една трета от които са предназначени за подпомагане на домакинства при 40% директно финансиране. Това по експертни оценки ще е достатъчно за санирането на приблизително 1000 сгради; 2) Средствата, предвидени по Националния план за възстановяване и устойчивост във връзка с дефиницията за енергийна бедност – 300 милиона евро. Това са средства за около 5 000 домакинства; 3) Средства по линия на ЕБВР и Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС) за подмяна на топлоуреди на твърдо гориво с екологични алтернативи.

Другата посока на подпомагане е свързана с това, че определените като енергийно бедни собственици на имоти ще трябва да бъдат еднократно целево подпомагани с цел инвестиция в енергийна ефективност там, където в сградата се е появила инициатива за подобна инвестиция. Енергийната помощ за собствениците на жилища ще бъде еднократна, но в големи размери, в порядъка от 10 до 15(20) хил. лева.

Когато се обновява една сграда, съгласно нормативната уредба отговорността е на собственика независимо кой обитава жилището. При нас, според статистиката, 30% от жилищата са необитавани. Много често в сградите, подлежащи на обновяване, жилищата са необитавани. Но това няма значение. Собственикът може да живее в чужбина, може да е купил жилището за инвестиция и да го е заключил, независимо дали обитава жилището или пък е сключил договор с наематели, отговорността е на собственика.

#### 15. Рискове пред включване на енергийно бедните в програмите за енергийно обновяване на сградите:

- Подобряването на енергийната ефективност на сградите несъмнено е мярка, която може да въздейства позитивно едновременно върху ограничаването на вредните емисии и намаляването на енергийната бедност (Ürge-Vorsatz & Tirado Herrero, 2012; Streimikiene et al., 2020). Ефектът от санирането на сгради обаче може да варира в широки граници в зависимост от начина, по който са структурирани програмите. Нищо не гарантира че енергийно бедни домакинства ще могат масово да участват в такива програми особено на началния им етап.



*В Интегрирания план в областта на енергетиката и климата на Република България 2021 – 2030 г. е заложено „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.“*

- Включването на енергийно бедни и на уязвими потребители в програмите за енергийно обновление се планира да стане чрез предоставянето на целева помощ, покриваща до 100% от тяхното участие в инвестицията за енергийно обновление на сградата, в която те са собственици на жилище. На практика реалното обхващане на енергийно бедни в програмите за енергийно обновление може да се окаже слабо поради няколко рискови фактора:
- Енергийно бедните са силно концентрирани в сгради, в които живеят и много други енергийно бедни. Програмите за енергийно обновление залагат като явна или неявна цел и постигането на максимален ефект от публичната инвестиция. Този ефект се разбира най-често като обхващане на максимален брой сгради или жилища при фиксирана публична инвестиция. Колкото повече са енергийно бедните домакинства, подкрепени изцяло финансово от програмата, толкова по-малко ще бъдат обхванатите сгради/жилища.
- Етажните собственици, обитавани от висок дял енергийно бедни, ще изискват много повече средства за тяхното енергийно обновяване, тъй като в общия случай състоянието им ще бъде значително по-лошо, поради по начало по-некачествено строителство и по-лоша поддръжка.
- Етажните собственици, обитавани от висок дял енергийно бедни, ще бъдат като цяло по-малко активни в търсенето на начини за енергийно обновяване. Самото търсене на такива начини за енергийно обновяване и ползването на експертна помощ изисква определена компетентност и може да бъде свързано с непренебрежими размери на разходите.
- Общинските жилища, особено сградите за социално жилищно настаняване може да не бъдат обновявани приоритетно. В Интегрирания план в областта на енергетиката и климата на Република България 2021 – 2030 г. се казва, че това ще се прави, когато е „целесъобразно“, но не се предлага дефиниция или поне тълкуване на понятието за целесъобразност в този контекст. целесъобразност в този контекст. При такива обстоятелства преценката за целесъобразност може да се окаже субективна и непрозрачна и това едва ли ще бъде в полза на сградите за социално жилищно настаняване.

*В анализ на Работна група за уязвими потребители (**Vulnerable Consumer Working Group**<sup>14</sup>) се препоръчва да бъдат въведени специални изисквания за енергийна ефективност **в социалните заведения, общинските жилища** и в други сгради, които са публична собственост и обслужват уязвими групи от населението.*

*Препоръчва се и отпускането на безвъзмездно финансиране за обновяване на домакинските електроуреди (виж точка 5 по-долу).*

*Препоръчва се енергийните дружества да бъдат задължени да направят част от инвестициите си в енергийна ефективност в ниско доходни или социално уязвими домакинства, или в социално уязвими райони/общности.*



Един от изводите от SWOT анализа на финансовите инструменти на ЕС за справяне с енергийната бедност на домакинствата е свързан с препоръка за инвестиции в обновяването на социалните жилища, като същевременно се запази финансовата достъпност на жилищата за настанените в тях домакинства (Lakatos, 2019). Макар че авторите привеждат редица успешни проекти по енергийно обновяване на социални жилища във Франция, Испания, Шотландия и Италия, финансирани по линия на Европейските структурни и инвестиционни фондове и Европейския фонд за енергийна ефективност (Lakatos, 2019, 5), общата им оценка по-скоро е, че пред използването на средствата от ЕС за енергийно обновяване на социални жилища и жилища на маргинализирани общности има редица препятствия, които не са преодоляни дори в страни, които иначе са заявили приоритизирането на подобни инвестиции в различни планови документи. За разработване на ефективни схеми за финансиране, насочени към енергийно бедните, авторите препоръчват и да се отчита елементът на достъпност, естеството на финансирането, размерът на проекта и включването на техническа помощ в конкретните схеми (Lakatos, 2019, р. 16). В частност в отделни случаи може да има нужда от предварително финансиране за покриване на техническата помощ, чиято цена може да бъде много висока.

- Прилагането на програмата, предоставяща помощи за отопление през 5-те по-студени месеци от годината, не е обвързано с инвестиции в подобряване на енергийната ефективност и в частност в модернизирани на системите за отопление и подмяна на домакинските електроуреди с по-енергоефективни. При липса на такава помощ програмата съвсем правилно е предоставила на бенефициентите избора на отоплителна технология и гориво. В противен случай енергийно бедните биха поели допълнителни разходи. В резултат голяма част от получателите на помощта ползват различни видове твърдо гориво, което е най-нежелателно от гледна точка на целите на декарбонизацията и енергийния преход.



## Изполвана литература

**Добруджалиева, А., & Пампоров, А. (2022).** Жилищни условия в квартали с концентрация на бедност и политики за тяхното подобряване. *Habitat for Humanity Bulgaria*.

**Пенева, Т., Зъбов, Е., & Джалов, Д. (2022).** Индивидуална оценка на енергийната бедност – възможности и решения. *Икономическа Мисъл*, 67(5), 541–570.

**Agnieszka, W. (2022).** Energy poverty in the EU. European Parliament, Member's Research Service, PE 733.583.

**Bouzarovski, S., Petrova, S., & Sarlamanov, R. (2012).** Energy poverty policies in the EU: A critical perspective. *Energy Policy*, 49(C), 76–82. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.01.01>

**Bouzarovski, S. (2014).** Energy poverty in the European Union: Landscapes of vulnerability. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*, 3(3), 276–289.

**Bouzarovski, Stefan, & Tirado Herrero, S. (2016).** Geographies of injustice: The socio-spatial determinants of energy poverty in Poland, the Czech Republic and Hungary. *Communist Economies and Economic Transformation*, 1–24. <https://doi.org/10.1080/14631377.2016.1242257>

**Bouzarovski, S., & Simcock, N. (2017).** Spatializing energy justice. *Energy Policy*, S0301421517302185. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.03.064>

**Charlier, D., & Legendre, B. (2019).** A Multidimensional Approach to Measuring Fuel Poverty. *The Energy Journal*, 40(2). <https://doi.org/10.5547/01956574.40.2.bleg>

**Doukas, H., & Marinakis, V. (2020).** Energy poverty alleviation: Effective policies, best practices and innovative schemes. *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy*, 15(2), 45–48. <https://doi.org/10.1080/15567249.2020.1756689>

**EAPN. (2022, March 14).** A Socially Just and Poverty-Proof Green Deal | EAPN Capacity Building Report. EAPN. <https://www.eapn.eu/a-socially-just-and-poverty-proof-green-deal-eapn-capacity-building-report/>

**van Gevelt, M. T., T. ; Canales Holzeis, C. ; Fennell, S. ; Heap, B. ; Holmes, J. ; Hurley Depret, M. ; Jones, B. ; Safdar. (2018).** Achieving universal energy access and rural development through smart villages. *Energy for Sustainable Development*, 43, 139–142. <https://doi.org/10.1016/j.esd.2018.01.005>

**Greening, L., Greene, D. L., & Difiglio, C. (2000).** Energy efficiency and consumption – the rebound effect – a survey. *Energy Policy*, 28(6–7), 389–401.

**Kyprianou, L. I. ; Serghides, D. K. ; Varo, A. ; Gouveia, J. P. ; Kopeva, D. ; Murauskaite. (2019).** Energy Poverty Policies and Measures in 5 EU Countries: A Comparative Study. *Energy and Buildings*, S037877881832334X. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2019.05.003>

**Lakatos, A., Edit; Arsenopoulos. (2019).** Investigating EU financial instruments to tackle energy poverty in households: A SWOT analysis. *Energy Sources Part B Economics Planning and Policy*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/15567249.2019.1667456>

**NSI and FRA present novel approaches to generating data on populations at risk | National statistical institute. (2022).** <https://www.nsi.bg/en/content/19776/insi-and-fra-present-novel-approaches-generating-data-populations-risk>

**Peneva, T., Djalov, D., Mladenov, B., & Zarkov, V. (2022).** Methodology for defining the energy poor households in Bulgaria. *BACC*.



**Pye, S., Dobbins, A., Brajkovic, J., & De Miglio, R. (2015).** Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures [Technical report].

**ROMACT. (2022).** Анализ на предизвикателствата, свързани с регистрация по постоянен адрес и притежание на документ за самоличност на лица, обитаващи адреси без валидно правно основание. Правна рамка, действия на администрацията и практически проблеми. ROMACT.

**STEP. (2022, May).** A European project delivering vital solutions during a pandemic and an energy crisis. <https://www.stepenergy.eu/wp-content/uploads/2022/05/STEP-Final-Factsheet-2022-1.pdf>

**Streimikiene, D., Lekavičius, V., Baležentis, T., Kyriakopoulos, G. L., & Abrhám, J. (2020).** Climate Change Mitigation Policies Targeting Households and Addressing Energy Poverty in European Union. *Energies*, 13(13), 1–24.

**Ürge-Vorsatz, D., & Tirado Herrero, S. (2012).** Building synergies between climate change mitigation and energy poverty alleviation. *Energy Policy*, 49(C), 83–90. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.11.0>





## Бележки

1 Agnieszka, W. (2022). Energy poverty in the EU. European Parliament, Member's Research Service, PE 733.583.

2 Previous editions of the Citizens Energy Forum (2011 – 2016). Retrieved December 14, 2022, from [https://energy.ec.europa.eu/previous-editions-citizens-energy-forum-2011-2016\\_en](https://energy.ec.europa.eu/previous-editions-citizens-energy-forum-2011-2016_en)

3 Пълното наименование на комисията, както е обявено на официалната страница на правителството, е Комисия за енергийна ефективност и преодоляване на енергийната бедност. Комисията е създадена към Консултативния съвет за Европейската зелена сделка, който има за задача да консултира и подпомага Министерския съвет на РБ по всички теми, свързани с Европейската зелена сделка, сред които важно място заема и енергийната бедност. В официални документи комисията присъства с кратка абревиатура КЕЕ. В този текст ползваме абревиатурата КЕЕЕБ, за да подчертаем акцента върху енергийната бедност.

4 ДИРЕКТИВА 2009/72/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 13 юли 2009 г.

5 В текста на много места ползваме термина „енергия“, който се употребява и от много от експертите, участвали в дискусиата, но всъщност в много от случаите изглежда се има предвид конкретно „електроенергия“. В много от случаите, но не винаги, употребата на тези термини е ясна от контекста.

6 Съответства на дефиницията на Евростат за риск от бедност, at-risk-of-poverty (AROP).

7 EUROPEAN ENERGY POVERTY INDEX (EEDI). (n.d.).

8 Закон за устройство на територията, Държавен Вестник, брой 1 от 2-ри януари 2001 г.

9 Предложения за отчитане на индивидуалните характеристики на всяко жилище са били правени, но са отхвърлени, вероятно поради трудностите със събирането на данни. Всички дефиниции на енергийната бедност неизменно трябва да търсят компромис между отчитането на повече обстоятелства и нуждата събирането на данни да се сведе до управляема и изпълнима задача. Ако няма достатъчно данни, с които да бъдат обезпечени индикаторите в дефиницията за енергийна бедност или събирането им изисква много време, това ще затрудни нейното цялостно прилагане.

10 Т.нар. „rebound effect“ или ефект на (само)ограничаване на потреблението на енергия. При повишаване на енергийната ефективност при подобни домакинства е съвсем естествено и оправдано да се очаква постепенно възстановяване на нормалното потребление, а не по-нататъшни икономии. Затова очакваният ефект по отношение на намаляване на емисиите може да не се реализира в пълен обем или изобщо да не се реализира заради т.нар. „rebound effect“ – ефект на възстановяване на нормалното потребление на енергия (A. Greening et al., 2000).

11 AROP според дефиницията на Евростат.

12 AROPE според дефиницията на Евростат.

13 <https://www.fses.bg/>

14 Работната група за уязвими потребители (VCWG), създадена през 2011 г. обединява представители на потребителите, неправителствени организации, регулаторни органи и други публични институции, имащи отношение към енергийната и социалната тематика, както и представители на енергийната индустрия.

