

КЪМ РАЗРАБОТВАНЕ НА ДЕФИНИЦИЯ ЗА ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ С ЦЕЛ ПОДПОМАГАНЕ НА ПРОГРАМИТЕ ЗА СГРАДНО ОБНОВЯВАНЕ

Резюме към аналитичен доклад

В България – особено в ситуации на резки повишения на цените на енергията – се засилва разбиране, че „енергийната бедност“ е сериозен обществен проблем, чието разрешаване изисква значително повече, по-интегрирани и по-целенасочени усилия от текущо осъществяваните политики и мерки. Официално определение за енергийна бедност обаче все още няма, което значително намалява възможностите за предприемане на конкретни мерки за ограничаването на този феномен, а съществуващите такива са насочени преди всичко към ограничаване на последствията от него, и в много редки случаи към елиминирането на причините за съществуването му. За съжаление, и трите фактора, които определят равнището на енергийна бедност – ниски доходи, високи цени на енергията (в сравнение с покупателните възможности на населението), и сгради с лоши енергийни качества - са налице, а българските домакинства продължават да са най-неефективни и енергийно бедни в Европа.

Решението, което може да отстрани причините и да доведе до устойчиви дългосрочни ефекти за ограничаване на енергийната бедност, е дълбокото енергийно ефективно обновяване и поддръжката на жилищните сгради: то директно намалява разходите за енергия и нуждата от енергийни помощи, като същевременно ограничава емисиите и позволява модернизация на отоплителните системи.

В унисон с изискванията на Регламент (ЕС) 2018/1999 за управлението на Енергийния съюз, намерение за справяне с проблема е заложено в **Интегрирания национален план в областта на енергетиката и климата** от 2019 г. Разработването на подобно определение е заложено като реформа и в последната достъпна версия на НПВУ от 16.10.2021 г. под името

„Разработване на дефиниция и критерии за "енергийна бедност" за домакинствата в Закона за енергетиката за целите на либерализацията на пазара и финансирането на проекти за енергийна ефективност“.

Смятаме, че бъде изключително трудно, ако не и невъзможно, да се прилага една и съща дефиниция в двата случая, най-малкото поради факта, че съотносимите програми за подкрепа на уязвимите потребители ще имат различна функция: социална защита, в първия случай, и инвестиции в сградния фонд, във втория. За това целта на настоящото проучване е да подпомогне усилията за създаване на дефиниция и критерии, които да

способстват финансирането на проекти за енергийна ефективност в сградния сектор,

като преодолеят една от основните бариери при режим на съфинансиране (вече предвиден и в НПВУ), а именно участието на домакинствата с ниски доходи.

За тази цел е необходимо да се разработи и приеме методика, съдържаща критерии за обективна оценка на доходите на домакинствата и състоянието на сградния фонд, с помощта на която да се определят най-ефективните решения за насочването на публичния ресурс. По този начин е възможно да се постигне действително намаляване на енергийната бедност и на риска от енергийна бедност на системно равнище, както и да се осигури достъп до по-широк кръг от енергийни услуги за намаляване ненужно високите разходите за енергия за специфични групи домакинства, като постепенно се преодолеят ограниченията в обхвата на досегашните програми за сградно обновяване¹.

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

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

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

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

С оглед на настоящото развитие на политиките в областта на сградното обновяване²,

за целите на преференциално финансиране на уязвими потребители по програми за подпомагане на сградното обновяване се предлага следната

ДЕФИНИЦИЯ ЗА ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ:

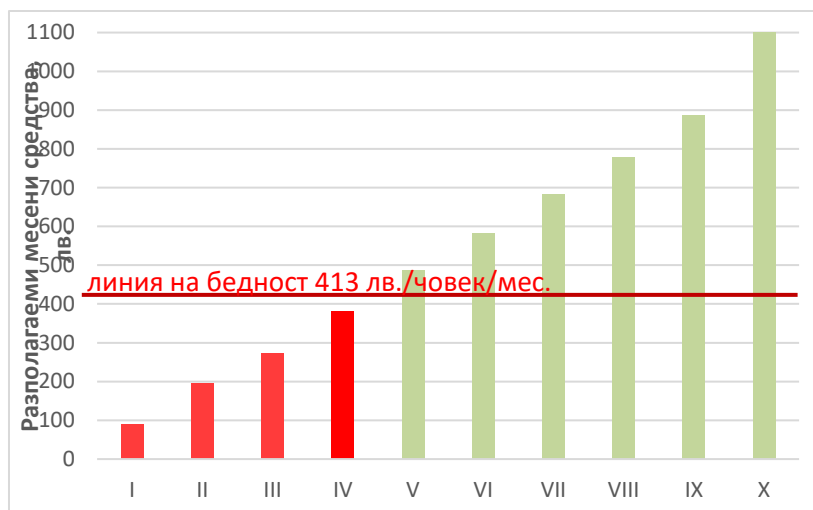
Енергийно бедни са тези домакинства, чиито разполагаеми доходи, след осигуряване на нормативно установените температури в отопляемата част от жилищата си, попадат под официалната линия на бедност

Разходите за осигуряване на нормативно установените температури се определят в енергийните обследвания чрез допълнителен протокол, който се попълва според указанията на програмата, като и в двата случая площта на общите части на сградата не се взема предвид в калкулацията:

а) за сградите, които не са свързани с топлофикационна мрежа, се използват данни за средния за страната енергиен микс за отопление³;

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

За разлика от съществуващите помощи за отопление, от които могат да се възползват едва около 250 000 домакинства, приложението на тази дефиниция се очаква да обхване повече от 40% от българските граждани, които попадат в най-ниските доходни групи и обективно не могат да си позволят инвестиция за поддържане и обновяване на жилищата си.



Фиг. 1. Разполагаеми средства на човек от домакинство след заплащане на разходите за адекватно отопление, лв./мес.

² Развити в Дългосрочна национална стратегия за подпомагане обновяването на националния сграден фонд от жилищни и нежилищни сгради до 2050 г. и олицетворени от Проект 9а към НПВУ „Подкрепа за устойчиво енергийно обновяване на жилищния сграден фонд“, предвиждащ 20% самоучастие на собствениците на жилища в многофамилните сгради.

³ По този начин се избягва възможността да се манипулира миксът за конкретната сграда

Критични бележки

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

- Не отчита, че в линията на бедността за взети предвид разходите за енергията. Това обаче се намира за допустим компромис, доколкото линията представлява обективно проследим параметър и използването ѝ не нарушава интересите на потребителите.
- Не отчита паричните спестявания на домакинствата (може да има домакинства с ниски моментни доходи, но големи спестявания). В това отношение правилата на програмите за подпомагане могат да зложат допълнителни изисквания, като например домакинствата, които кандидатстват за допълнителна подкрепа, да нямат спестявания, надвишаващи цялата стойност на обновяването за съответното жилище
- Не отчита ситуации, в които домакинство с ниски доходи (напр. самотен пенсионер) разполага с голямо жилище с висока стойност. Смята се, че това е допустим компромис, с оглед малкото подобни случаи и трудността да бъдат реализирани алтернативни решения за жилищно осигуряване на тези собственици
- При нормализацията на енергийното потребление се приема, че в жилищата се постига оптимална температура през цялото време, а всъщност жилищата не трябва да се отопляват 24 часа в денонощието. Приема се, че в ситуации на икономическа бедност обикновено жилището трябва да се отоплява денонощно, тъй като, ако всички членове на домакинството работят, то би попаднало в групата на енергийно бедните само в изключителни случаи.
- Не отчита разходите за топла вода, охлаждане, осветление и уреди. Причините за това са следните
 - разходите за топла вода са индивидуални, зависят повече от хигиенни навици, отколкото от икономически фактори, и не могат да се осреднят; прилагането на настоящата методика за нормализираните разходи би увеличила изчисления разход на домакинствата до стойности, които не са адекватни на реалността.
 - изискванията за енергийна ефективност на системите за осветление и на домакинските електроуреди са предмет на друго законодателство; мерки по отношение на тези елементи не се финансират от програмите за обновяване на сградния фонд;
 - разходите за охлаждане са в малка част от годината и влияят сравнително по-малко на икономическия статус, а в методологията за енергийни обследвания не се предвижда нормализиране на енергийното потребление във връзка с постигане на нормативните условия за охлаждане.⁴

⁴ В методологическите указания за обследванията могат да се препоръчат мерки за засенчване, въпреки че поради този дефицит на методологията те винаги ще бъдат с отрицателни финансови параметри

Както се вижда, причините за този недостатък са технически и произтичат или от специфики на нормативната уредба, или от конкретни политики. Смята се, че въпреки него дефиницията е приложима и обективно отразява потребностите на домакинствата, още повече, че разходите за отопление са около 70% от общите енергийни разходи, а отоплителният сезон е 180-190 дни, така че именно те са основният фактор за енергийна бедност. Със сигурност обаче тези компоненти следва да се вземат под внимание при бъдещо усъвършенстване на определението в координация с развитието на нормативната уредба и изчислителните методики.

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

В обследванията, които така или иначе са задължителни при кандидатстване за финансиране на проекти за сградно обновяване, се изчисляват необходимите разходи за осигуряване на нормативно установените температури. Отопляемата част на жилището се определя чрез допълнителен въпросник към обследването, като в случая на многофамилните жилищни сгради се препоръчва този въпросник да отпадне, а да се взема предвид цялата площ на жилището. Кандидатът за помощ подава декларация към финансиращата/управляващата програмата институция, в която декларира доходи за последния отоплителен сезон (октомври – април). Изчислението се прави служебно по публично достъпна формула: разликата между средномесечния доход на домакинството и средномесечния нормализиран разход за енергия на домакинството по време отоплителния сезон (октомври-април) да е по-малка от дохода, определен като линия на бедността (средно за същия период). Одобрените кандидати (след проверка от дирекции Социално подпомагане към Агенцията за социално подпомагане⁵) се представят на сдружението на собствениците, като се прилага механизъм за контрол на база на случайна извадка и проверка по сигнали.

Критични бележки

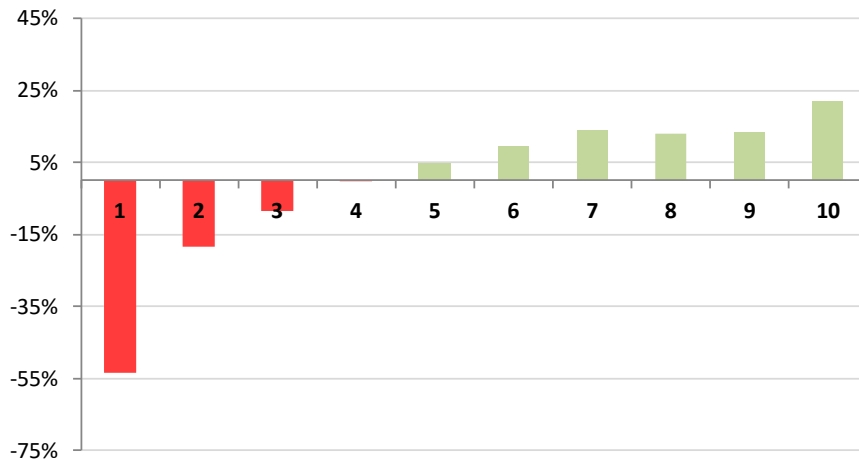
Въпреки че се предвижда така предложената процедура да използва съществуващи механизми, информационни системи, като също така е съобразена с установените практики, тя също поражда съмнения за възможни злоупотреби. Това обаче е проблем от организационен порядък, който следва да може да бъде преодолян.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

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

⁵ Възможно е да са необходими промени на законови или подзаконови нормативни актове.

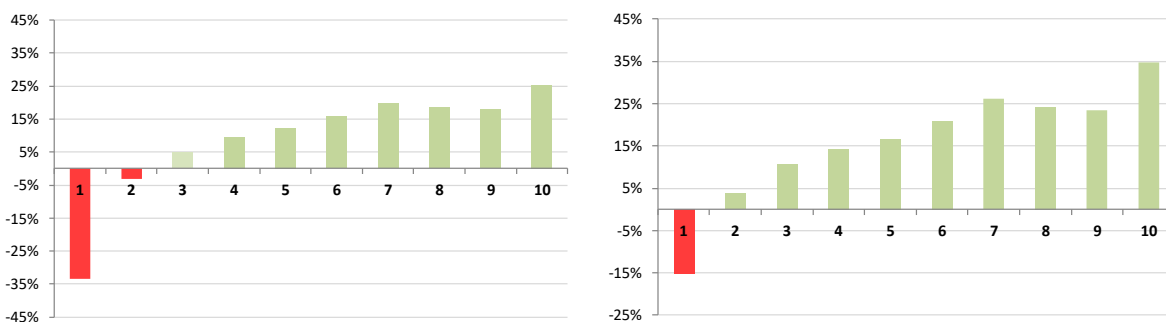
Възможни резултати:

Към настоящия момент, след покриването на разходите за постигане на нормативно установените температури в отоплителния сезон в жилище със средна площ от 65 кв. м., четирите децилни групи с най-ниски доходи остават с равнище на разходите, което надвишава разполагаемите им доходи.



Фиг. 2. Разлика между средните месечни доходи и средните месечни общи разходи през зимните месеци при осигуряване на адекватно отопление на жилище от 65 m²

При прилагане на мерки за сградно обновяване, значителна част от тези домакинства ще имат възможност да преобърнат тази негативна тенденция, като единствено най-нискодоходните от тях биха имали необходимост да продължат да се възползват от съществуващите енергийни помощи. Така комбинирането на тези два типа публична подкрепа би имало изключително сериозен социален ефект, наред с безспорните енергийни, екологични и финансови ползи.



Фиг. 3. Разлика между средните месечни доходи и средните месечни общи разходи през зимните месеци при осигуряване на добро отопление на жилище от 65 m² след обновяване до клас на енергопотребление В и след дълбоко енергийно обновяване

РАЦИОНАЛНОСТ И БЪДЕЩИ ТЕНДЕНЦИИ ПРИ ДЕФИНИРАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ

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

Ако към настоящия момент програмите за подпомагане на сградното обновяване разчитат изцяло на безвъзмездно финансиране и едва последната версия на НПВУ въвежда компонент на самоучастие от страна на собствениците в размер на 20%, може да се очаква, че в бъдеще политиките ще продължат да се развиват в посока на намаляване на БФП. Така, понастоящем дефиницията за енергийна бедност има единствено за цел да определи кои собственици следва да се възползват от преференциални условия в тази програма, т.е. да имат право да се включат без самоучастие с оглед на невъзможността да осигурят каквито и да са средства поради ниските си доходи. За тази цел, предложеното определение би могло да изиграе желаната роля; в случай на следващо намаляване на грантовия процент обаче, ще се наложи допълнителна диференциация на домакинствата според техния социално-икономически статус с оглед на определяне на най-подходящите за тях финансови механизми при оптимално използване на ограничения публичен ресурс.

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

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

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

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

Въз основа на предложеното определение за дефиниция отправяме покана към представителите на централната и местните власти, професионалните и браншови организации и социалните партньори за активен диалог, който да отрази интересите на всички заинтересовани страни и да даде възможност за успешно начало на програмите за сградно обновяване в заложените срокове и обхват. Смятаме, че нито усилията за преодоляване на енергийната бедност, нито официалното дефиниране на това понятие трябва да се разглеждат като чисто административен акт, наложен от изискванията на ЕС. Това е преди всичко морално задължение на обществото като цяло и на правителството в частност, като предприемането на тази стъпка въпреки сложността и многостранността на проблема не може да бъде отхвърлено без сериозен риск от допълнително разделение на обществото и социално изключване на една немалка част от населението, водещи след себе си редица негативни икономически и социални последици.

© Център за енергийна ефективност ЕНЕфект, ноември 2021 г.

Пълният доклад можете да намерите на:

<http://www.eneffect.bg/images/upload/new/DefEnEffectEnPov%20-%20final.pdf>