



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ

на тема

“МЕРКИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ В БЪЛГАРИЯ”

(разработено по собствена инициатива)

София, декември 2015 г.

Икономическият и социален съвет на Република България включи в Плана за дейността си през 2015 г. разработване на становище на тема „Мерки за преодоляване на енергийната бедност в България”.

Разработването на становището бе разпределено на Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения (водеща) и Комисията по социална политика.

За докладчици бяха определени докторът по икономика Любен Томев – член на ИСС от група II – синдикати, и докторът по икономика Богомил Николов – член на ИСС от група III – други организации.

Проектът на становище бе обсъден и приет от двете комисии на съвместно заседание на 04.12.2015 г.

На пленарна сесия от 11.12.2015 г. Икономическият и социален съвет прие настоящото становище¹.

¹ **При подготовката на това становище са използвани:**

- Енергийна стратегия на Република България до 2020 г. „За надеждна, ефективна и по-чиста енергетика”, юни 2011 г.
- Трети енергиен пакет, Официален вестник на ЕС, 14 август 2009 г.
- Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите. Пътна карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност. Брюксел, 8.3.2011, COM (2011).
- Резолюция на Европейския парламент от 14 март 2013 г. относно Енергийна пътна карта за периода до 2050 г. – бъдеще с енергия (2012/2013(INI)).
- Становище на ЕИСК относно „Енергийната бедност в условията на либерализация и икономическа криза”. Брюксел, 14 юли 2010 г., TEN/420.
- Становище на ЕИСК относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Енергийна пътна карта за периода до 2050 г.” Брюксел, 23 май 2012 г., TEN/481.
- Становище на ЕИСК „Към координирани европейски действия за превенция и борба с енергийната бедност”. Брюксел, 18 септември 2013 г., TEN/516.

ПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ГМД	Гарантиран минимален доход
ДДС	Данък добавена стойност
ЕИСК	Европейски икономически и социален комитет
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски Съюз
ЕП	Европейски парламент
ИПЦ	Индекс на потребителските цени
ИСС	Икономически и социален съвет
КЕВР	Комисия за енергийно и водно регулиране
МОТ	Международна организация по труда
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НСИ	Национален статистически институт
СБ	Световна банка
СЗО	Световна здравна организация

1. ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

1.1. ИСС споделя тревогата, подчертавана в много анализи и оценки, че енергийната бедност е нарастващ проблем в Европа и България и съществува опасност да се разширява в бъдеще. В проучване състоянието на енергийна бедност в ЕС се посочва, че над 54 милиона души в Европа могат да се определят като енергийно бедни - почти 11% от населението на ЕС е в ситуация, при която домакинствата не са в състояние да отопляват адекватно домовете си на достъпна цена.

1.2. Със задоволство отбелязваме усилията на ЕС и на различни институции и организации да засилят вниманието към проблемите на „енергийната бедност” и „уязвимите потребители”. Резолюцията на ЕП относно Енергийна пътна карта за периода до 2050 г. за първи път включи социалното измерение, подкрепи необходимостта от социален диалог, който да обхваща всички заинтересовани страни; призова за защита на потребителите чрез прозрачност на цените и информиране и поиска от страните членки редовно да докладват за предприетите действия в защита на домакинствата от нарастващите сметки за енергия и от енергийна бедност.

1.3. Въз основа на препоръките на ЕП за съвместни дейности ЕИСК прие през 2013 г. Становище, с което призова за насърчаване на координирани европейски действия за превенция и борба с енергийната бедност, засилване на солидарността в тази област и по-добра защита на уязвимите граждани (от ЕС и от трети страни). Поддържа предложението на ЕИСК за създаване на Европейски фонд за енергийна солидарност, за да се подкрепят инициативи на държавите членки или местните общности за финансова помощ за: плащане на сметки (социални тарифи, ваучери за ток и др.), центрове за обучението на консултанти по енергийна ефективност, саниране на квартали, техническо съдействие за дейности във връзка с енергийната ефективност.

1.4. ИСС акцентира върху три основни фактора, които безспорно определят челните позиции на България по отношение на енергийната бедност – остарял и енергийно неефективен жилищен фонд, много ниски в абсолютен и реален размер доходи и динамично нарастващи енергийни цени. С разработването на това Становище ИСС има за цел да допринесе за интензифициране на публичния диалог и да активизира предприемането на подходящи политически действия.

1.5. Ниската покупателна способност на доходите на българските домакинства поставя въпроса за несъразмерните цени на енергията. Независимо че цената на електричеството у нас е най-ниска в ЕС, тя е пропорционално по-висока, съотнесена към доходите.

1.6. Последиците от това състояние са, че България изпитва много сериозни затруднения при осигуряването на достъпни и устойчиви енергийни услуги, особено по отношение на домакинствата с ниски доходи. Поради това (при острата диспропорция между доходите и цените на електроенергията и във връзка с предстоящата либерализация на цените) е налице много сериозен риск обедняването да продължи, а изостаналостта спрямо другите страни членки да се увеличава в следващите години.

1.7. Европейската комисия отправи сериозна критика към енергетиката на България в първия си годишен доклад за състоянието на Европейския енергиен съюз и постигнатия напредък през последните девет месеца на 2015 г. България е посочена като най-уязвимата държава по отношение на енергийната бедност. В доклада се отчита, че по неофициални данни делът на домакинства, чиито разходи за енергия надвишават 10% от бюджета им, надхвърля 30%. Това означава, че голяма част от населението е изложено на риск от бедност и не може да поддържа жилищата си достатъчно топли².

1.8. Затова ИСС споделя разбирането, че независимо от натрупания опит в енергийното подпомагане, сегашната политика, която не диференцира и не таргетира различните групи потребители, не е в състояние да реши сериозните проблеми по отношение на енергийната бедност и достъпа до енергия за уязвимите потребители. Мерките за намаляване на енергийната бедност и схемите за социална защита в подкрепа на уязвимите потребители трябва да бъдат подобрили, надградени и допълнени, съобразно потребностите от гъвкав подход и нови инструменти.

1.9. Като отчита, че процесът на либерализация на енергийните цени е неотложен ангажимент на правителството, ИСС е обезпокоен, че няма яснота какви ще бъдат конкретните измерения на либерализацията и какви ще са последствията от нея и настоява за организиране на информационна кампания за борба с енергийната бедност, за разгръщане на солидарността, за насърчаване на осведомеността по отношение на енергийната ефективност, за превръщане на гражданите в активни потребители на енергия, за отговорно поведение и ангажираност на отрасъла и т.н.

1.10. Наложително е разработването и приемането на българска национална дефиниция на понятието „енергийна бедност“, което в максимална степен да отразява реалното състояние на разглеждания проблем и трите основни фактора - цени на енергийните продукти, доходи и състояние на жилищата.

1.11. ИСС настоява, че за да се гарантира адекватна защита на уязвимите граждани, изложени на риск от енергийна бедност, трябва да се предприемат и усъвършенстват мерки и политики в следните направления:

1.11.1. Постоянен мониторинг на „уязвимостта“ и енергийната бедност, информационно осигуряване с акцент върху разработването на местни и транснационални проекти, обмена и трансфера на добри практики, оценката на социалното въздействие от конкретните мерки и политики, обучението на гражданите и провеждането на информационни кампании.

1.11.2. Използване на микс от инструменти и механизми за превенция и борба с енергийната бедност, между които повишаване обхвата и обема на енергийното подпомагане, целенасочени държавни политики за: диверсифицирани доставки, договаряне на преференциални цени с регионални доставчици, намалени акцизи и ДДС ставки за определени енергоизточници, субсидирани цени при доставка и монтаж на

² State of the Energy Union {COM(2015) 572},18.11.2015.

„интелигентни измервателни уреди” за уязвими потребители, създаване на енергиен фонд, който да гарантира непрекъснатост на доставките на енергия в случай на затруднение при плащане на сметките през отоплителните месеци, особено за уязвимите клиенти.

1.11.3. Подобряване състоянието на жилищния фонд, повишаване на енергийната ефективност и въвеждане на нови стандарти, с основни приоритети - използване на структурните фондове, определяне на стандартен праг на топлинна изолация за отдаваните под наем жилища, въвеждане на данъчни стимули за собствениците, инвестиращи в енергийна ефективност и спестяване на енергия, въз основа на издадени сертификати за енергийните характеристики на сградите.

1.11.4. Инициативи, насочени към институционални и законодателни промени, вкл. укрепване на енергийния регулатор чрез овластяването му с ясни пълномощия в условията на либерализация на цените на енергия, разглеждане на необходимостта от енергиен омбудсман, стимулиране на формирането и функционирането на енергийни кооперативи в рамките на социалната икономика.

2. ВЪВЕДЕНИЕ

2.1. Проблемите на енергийната бедност в България досега не са били предмет на специализирани становища на Икономическия и социален съвет. Изразявайки разбирането, че основна функция и грижа на държавата е повишаване качеството на живот на всеки български гражданин и осигуряване на адекватна социална защита за уязвимите групи, ИСС счита, че предстоящата либерализация на цените на енергетиката е свързана със сериозни предизвикателства пред публичните политики.

2.2. Икономическият и социален съвет на Р България отчита, че процесът на либерализация на българския енергиен пазар е неизбежно следствие от Третия енергиен пакет на ЕС (съдържащ 3 регламента и 2 директиви³) и от поетия ангажимент на страната ни, макар и с голямо закъснение, да приключи с неговата реализация до края на 2015 г.

2.3. Философията на регулаторния пакет се гради върху идеята, че сигурното снабдяване с електроенергия и природен газ е от съществено значение за развитието на

³Регламент (ЕО) № 713/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на Агенция за сътрудничество между регулаторите на енергия;

Регламент (ЕО) № 714/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно условията за достъп до мрежата за трансграничен обмен на електроенергия и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1228/2003;

Регламент (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно условията за достъп до газопреносни мрежи за природен газ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1775/2005;

Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО;

Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО.

европейското общество, за прилагането на устойчива политика в областта на изменението на климата и за насърчаването на конкурентоспособността в рамките на вътрешния пазар. Основната цел е да се развие конкуренцията на енергийните пазари, като се създаде Европейски конкурентен енергиен пазар, който да е в състояние да гарантира на гражданите на Европа - избор за потребителите, справедливи цени, почиста енергия и сигурност на доставките.

2.4. Директивите в областта на енергийните пазари установяват общите правила за производството, преноса, разпределението и доставката на електроенергия и природен газ, както и разпоредби относно защитата на потребителите, като целта е усъвършенстване и интегриране на конкурентни пазари на електроенергия в Общността. Чрез Директивите се определят правилата, свързани с организацията и функционирането на енергийния сектор, свободния достъп до пазара, критериите и процедурите, приложими към организирането на търгове, към предоставянето на разрешения и управлението на системите. Уреждат се също задълженията за предоставяне на универсална услуга и правата на потребителите на електроенергия и природен газ и се изясняват изискванията по отношение на конкуренцията.

2.5. За транспониране на пакета в българското законодателство бяха направени промени в Закона за енергетиката (чл. 30, ал.1), съгласно които цените на енергията, природния газ и услугите на енергийните предприятия няма да подлежат на регулиране от КЕВР, при условие че се установи наличие на конкуренция, т.е. всеки потребител да има възможност за избор на доставчик на енергия при условията на конкурентно предлагане.

2.6. Независимо от извършената подготвителна работа, ИСС е обезпокоен, че няма яснота какви ще бъдат конкретните измерения на либерализацията и какви ще са последствията от нея. Няма оценка на въздействието, а мнението на някои енергийни експерти е, че първоначално цените ще се повишат с до 15-20%. Липсата на информационна кампания в същото време е допълнителна предпоставка за сериозни опасения и тревожни очаквания.

2.7. В тази връзка считаме за изключително важна препоръката на ЕИСК по отношение на необходимостта от организирането на европейска информационна кампания за борба с енергийната бедност и за разгръщането на солидарност в тази област, която да бъде конкретизирана на национално и местно равнище, за насърчаване на осведомеността относно енергийната ефективност, за превръщане на гражданите в активни потребители на енергия, за отговорно поведение и ангажираност на отрасъла и др.

2.8. ИСС акцентира върху три основни фактора, които безспорно определят челните позиции на България по отношение на енергийната бедност – първо, остарял и енергийно неефективен жилищен фонд, второ, много ниски в абсолютен и реален размер доходи и трето, динамично нарастващите цени на електрическата енергия. Въздействието на последния фактор ще се проявява все по-силно в изключително

високите преференциални цени за изкупуване на електроенергия от ВЕИ, от ТЕЦ – предишни Марица Изток 1 и 3, и от комбинирано енергийно производство. Предвидените преференциални цени в някои случаи, надхвърлящи над двадесет пъти, цените на АЕЦ, представляват недопустима намеса в Общностния пазар и несъвместима държавна помощ спрямо изискванията на ЕС, водят до мащабни загуби на работни места, влошават значително общата покупателна способност и жизненото равнище.

3. ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОНТЕКСТ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ

3.1. Не съществува общоевропейска дефиниция за енергийна бедност, нито единни критерии за нейното измерване, въпреки че множество организации и институции (в т.ч. ЕИСК) призовават Европейската комисия да разработи единна дефиниция. Някои държави членки използват различни подходи при определянето на енергийната бедност.

3.2. В същото време съществуват редица европейски документи, които поставят изисквания към държавите за съставяне на дефиниция на понятието „енергийна бедност”. В разпоредбите на чл. 3, т. 3 от Директива 73/2009 относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ от държавите членки се очаква да дефинират понятието „уязвими клиенти”, а именно: *„всяка държава членка определя понятието „уязвими клиенти“, което може да се отнася до енергийната бедност, inter alia, до забраната за изключване на природния газ на тези клиенти в критични моменти.*

3.3. В тази връзка в работен документ от 2010 г. ЕК препоръчва на държавите членки да изработят дефиниция за „уязвими клиенти” въз основа на конкретните им национални особености, като осигурят високо ниво на защита. ИСС счита, че при съставянето на подходяща за българските условия дефиниция за „енергийна бедност” следва да се разгледат и съществуващите определения, използвани в Европа. В свое становище ЕИСК⁴ предлага нейното дефиниране като *„социално положение, обусловено от външни (цената на енергията, енергийната ефективност на жилището и др.) и от вътрешни фактори (остаряване, доходи и др.)”. То се изразява в „затруднение или невъзможност да се поддържа подходяща температура в жилището и да се ползват други основни енергийни услуги на разумна цена“.* Резолюция на ЕП от 22 май 2012 г. набляга на временния характер на енергийната бедност за домакинствата, а именно: *„временна безпомощност в резултат от разликата между тяхното индивидуално състояние и характеристики и заобикалящата ги среда”.*

3.4. При разглеждане на малкото съществуващи национални дефиниции се откроява тази във Великобритания, а тя се определя като *ситуация, в която едно домакинство трябва да заделя над 10 % от доходите си, за да постигне задоволително равнище на отопление в своето жилище.* Френската дефиниция (законът „Grenelle II“) определя

⁴TEN/420

енергийната бедност като положение, при което „дадено лице ... изпитва особено големи затруднения да получава в жилището си доставки на енергия, необходима за задоволяване на основните му потребности поради недостатъчните средства, с които разполага, или непригодните условия на обитаване“.

3.5. ИСС споделя тревогата, подчертавана в много анализи и оценки, че енергийната бедност е нарастващ проблем в Европа и България и съществува опасност да се разширява в бъдеще.

3.5.1. Проучване на състоянието на енергийна бедност в ЕС, поръчано от Европейската комисия (данни за 2012 г.), посочва, че над 54 милиона души в Европа могат да се определят като енергийно бедни - почти 11% от населението на ЕС е в ситуация, при която домакинствата не са в състояние да отопляват адекватно домовете си на достъпна цена.

3.5.2. На фона на високите стойности на групите в риск от бедност и социално изключване битовите потребители навсякъде са изправени пред сериозни проблеми по отношение на непосилните разходи за енергия.

3.5.3. Данните показват, че от 2004 г. насам цените на горивата в ЕС са нараснали с над 70% в реално изражение, със скорост, по-висока от тази, която може да предложи каквато и да е програма за енергийна ефективност⁵.

3.5.4. Прогнозите също не са оптимистични. Цените на горивата най-вероятно ще продължават да се качват, а същевременно се наблюдават тревожни промени към регресивни данъчно базирани политики, при които се прилагат налози към сметките за комунални услуги на домакинствата. Общите очаквания са, че броят на потребителите в неравностойно положение вероятно ще продължава да се увеличава, ако не се предприемат адекватни мерки.

3.5.5. Макар че проблемът може да бъде проследен навсякъде в ЕС, положението с енергийната бедност е най-тежко в Централна, Източна и Южна Европа. Множество международни изследвания в годините многократно предупреждават, че „покачващите се цени на енергията неизбежно ще се превърнат в сериозен социален проблем за региона от Източна Германия до новите страни членки, особено тези с много нисък разполагаем доход, като България, Румъния, Унгария и Полша⁶.“

3.6. Същевременно ИСС отбелязва със задоволство усилията на ЕС и на различни институции и организации да засилят вниманието към проблемите на енергийната бедност и уязвимите потребители:

⁵Tackling Fuel Poverty in Europe: Recommendations Guide for Policy Makers, September, 2009

⁶Regions at Risk of Energy Poverty (ESPON & Innobasque, 2010); Boardman, B. (2010b) Liberalisation and fuel poverty. In: Rutledge, I. and Wright, P., ed. 2010; UK Energy Policy and the End of Market Fundamentalism. Oxford: Oxford University Press. Chapter 9.; Fuel Poverty; 1991 – 2012 Commemorating 21 years of action, policy and research (Ryan Walker, Harriet Thomson & Christine Liddell (University of Ulster, University of York).

3.6.1. Резолюция на Европейския парламент от 14 март 2013 г. относно Енергийна пътна карта за периода до 2050 г. за първи път включи социалното измерение, подкрепи необходимостта от социален диалог, който да обхваща всички заинтересовани страни; призова за защита на потребителите чрез прозрачност на цените и информиране и поиска от страните-членки редовно да докладват за предприетите действия за защита на домакинствата от нарастващите сметки за енергия и от енергийна бедност.

3.6.2. С времето енергийната бедност постепенно навлиза в основния поток от европейски политики като преминава от косвени политики към преки действия. Още през 2008 Европейският Парламент призова страните-членки „да създадат Национални планове за енергийно действие, насочени към енергийната бедност“ и "да инвестират приоритетно във всеобхватни мерки за енергийна ефективност за домакинства с ниски доходи, като по този начин адресират стратегически едновременно и проблема с енергийната бедност, и целта за енергийна ефективност в Европа 2020".

3.7. В тази връзка ИСС подкрепя активната позиция на ЕИСК по отношение на необходимите мерки и действия за преодоляване на енергийната бедност.

3.7.1. В свое специално становище по темата ЕИСК през 2010 г. подчертава необходимостта от защита на уязвимите потребители, за да се избегне задълбочаването на енергийната бедност⁷. Препоръката към ЕС е борбата срещу енергийната бедност да бъде социален приоритет и да се разработят общи насоки за страните-членки.

3.7.2. ИСС предлага ЕС да приеме определение от общ характер на енергийната бедност, разбирана като затруднение или невъзможност да се поддържа подходяща температура в жилището и да се ползват други основни енергийни услуги на разумна цена. За определяне на достатъчна температура в жилището се използва определението на СЗО за подходяща температура във всекидневната от 21°C, а в останалите помещения - от 18°C.

3.7.3. ЕИСК констатира, че липсва достатъчно стандартизирана информация и счита за целесъобразно да се създаде Европейска обсерватория за енергийната бедност, която да включва всички икономически и социални участници, които имат пряко или непряко отношение към проблема за енергийната бедност.

3.7.4. ЕИСК смята също, че за намирането на решение на проблема с енергийната бедност от първостепенно значение е разработването на политики, насочени към нискодоходните социални групи, но също така за подобряване на енергийната ефективност в строителството.

3.7.5. Въз основа на препоръките на ЕП за съвместни дейности, ЕИСК приема през 2013 ново становище⁸, с което призовава към насърчаване на координирани европейски

⁷ ЕИСК/14/6/ 2010, с. 2, Енергийна бедност в условията на либерализация и икономическа криза.

⁸ ЕИСК/18/09/2013, стр. 2, „Към координирани европейски действия за превенция и борба с енергийната бедност“.

действия за превенция и борба с енергийната бедност, засилване на солидарността в тази област и по-добра защита на уязвимите граждани (ЕС и от трети страни). Становището призовава за европейски ангажменти за енергийна сигурност с цел:

- да бъдат защитени гражданите от енергийна бедност и да се предотврати социалното им изключване;
- да се предприемат действия за намаляване на структурните фактори, водещи до уязвимост (като се гарантира основен достъп до енергия на разумни и стабилни цени);
- да се насърчава всеки да поеме своите отговорности по отношение на използването на енергийни ресурси от възобновяеми и устойчиви източници (осигурявайки по този начин прехода към общество с ниски въглеродни емисии).

3.7.6. ЕИСК предлага създаване на Европейски фонд за енергийна солидарност, за да се подкрепят инициативи на държавите членки или местните общности за: финансова помощ за плащане на сметки (социални тарифи, ваучери за ток и др.), центрове за обучение на консултанти по енергийна ефективност, саниране на квартали, техническо съдействие за дейности във връзка с енергийната ефективност. Подчертава се необходимостта в структурните фондове през програмния период 2014-2020 г. да се предвидят повече средства в тази насока.

3.8. ИСС счита също, че вече съществуващи директиви и законодателство в ЕС, свързани с три области, могат да стимулират националните действия в разглежданата област. По-специално става дума за:

- енергия (директиви и законодателство, свързани с вътрешния пазар на електричество и газ, вкл. изискване за подходящи мерки за защита на крайните потребители, подобрения на енергийната ефективност, стандарти за ново строителство и ремонти);
- защита и права на потребителите на енергия (директиви и законодателство, свързани с прозрачност на цени, договори и информация);
- здраве и енергийна бедност (някои законови документи за значение на лошите жилищни условия, изисквания за качество, наличие и достъпност на жилища).

3.9. Заедно с отбелязаните постижения, обаче, ИСС счита, че напредъкът е бавен и са необходими активни действия на национално равнище, в частност и особено в страни като България, които са тревожно засегнати от разглеждания проблем.

4. ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ В БЪЛГАРИЯ

4.1. Причини и състояние на енергийната бедност в България

4.1.1. Годишното крайно потребление на електроенергия на жител в бита в България се е увеличило с около 20% от 1990 г., достигайки 124 кг нефтен еквивалент (кг н.е.) през 2013 г. По този показател България не се отличава съществено от средното ниво в ЕС-28 от 141 кг н.е. /2013 г./ Същевременно общото крайно енергийно потребление на един жител в бита в България е приблизително два пъти по-ниско от средното равнище

в ЕС-28, съответно 308 кг н.е и 586 кг н.е през 2013 г.⁹ Следва да се подчертае, че в България няма задълбочени, целенасочени и последователни научни изследвания, които да предоставят обективен анализ на структурата на енергийната бедност. Независимо от това, различни акценти в национални и международни изследвания очертават твърде тревожна картина.

4.1.1.1. Ново Съобщение на Европейската комисия посочва за пореден път, че „България се смята за най-уязвимата страна в ЕС от гледна точка на енергийната бедност“. По-специално, в рамките на населението в риск от бедност, по-голямата част не е в състояние да поддържа домовете си адекватно топли. Другите два показателя (неизплатени битови сметки, жилища с течове и влажни стени) също са с тревожни стойности¹⁰.

4.1.1.2. Според изследване на енергийната бедност в ЕС през 2010¹¹ България е страната с най-високи стойности и на сериозна дистанция от другите страни членки по комбинираните показатели (невъзможност да се поддържа жилището топло, непропорционално високи разходи за жилищата, неадекватно изолирани жилища, неизплатени сметки за комунални услуги). Изследване от 2012 г.¹² отново посочва, че около 70% от домакинствата у нас не могат да си позволят да поддържат жилищата си топли.

4.1.1.3. Изследване през 2010 г. на Института по социология¹³, фокусирано върху финансовата криза и задлъжнялостта в България, установява, че задлъжняването в страната често е резултат от нарастващото несъответствие между доходите и цените за услуги от общ интерес (електричество, вода и отопление). Изследването регистрира, че причините за вземане на заеми най-често са свързани с необходимостта от плащане на „режийни разходи“. То подчертава, че за разлика от България, където относителният дял на общите разходи на домакинствата за комунални услуги е 13.6% през 2008 г., то в 8-те постсоциалистически страни - членки на ЕС от 2004 г., той е 9.1%.

4.1.1.4. По данни на Евростат просрочени задължения (ипотека или наем, сметки за комунални услуги или на изплащане) през 2014 г. има 35.3% от населението в България, просрочени сметки само за комунални услуги има 32.9% общо от населението и 52.9% от тези с доход под 60% от медианния еквивалентен доход¹⁴. Според същите данни онези, които не могат да поддържат дома си достатъчно топъл, са 40.5%, а съответният дял сред хората с доход под 60% от медианния еквивалентен доход е 66%. Този дял е твърде висок спрямо средното за ЕС и на голяма дистанция от другите европейски страни.

⁹ Виж: Energy, transport and environment indicators, 2014 edition. Eurostat pocketbooks. p. 86, 88.

¹⁰ State of the Energy Union {COM(2015) 572}, 18.11.2015.

¹¹ Bouzarovski, St., Energy Poverty in the EU: a review of the evidence, University of Birmingham, 2011.

¹² Консорциум INSIGHT_E.

¹³ Финансовата криза и задлъжнялостта на българина, ред. Д. Димитров, София, 2010.

¹⁴ Еквивалентният доход се определя въз основа на еквивалентна скала на Евростат, както следва: 1- за първия възрастен член от домакинството; 0.5 - за следващите членове; 0.3 – за деца до 14-годишна възраст.

4.1.1.5. Данните от изследване на Евростат (SILC) за доходите и условията на живот сочат, че 40.1% от населението у нас е изложено на „риск от бедност и социално изключване“, при средно ниво от 24.4% за ЕС-28. В България 33.1% от населението живее в условията на остри материални лишения и страната заема водеща позиция по този показател в сравнение с другите страни - членки на ЕС-28. След нас се нареждат: Румъния (26.3%), Унгария (23.9%) и Гърция (21.5%), като средното ниво за ЕС-28 е 8.9%.

4.1.1.6. В сравнение с 2009 г. нараства дялът на лицата, които се ограничават при отопление на жилището поради недостиг на средства - ако през 2009 г. този дял е 33.5% от населението и обхваща 2 532 251 лица, през 2014 г. той достига до 2 931 557 лица¹⁵, или 40.4% от населението в страната. Относителният дял на разходите за жилища, вода, електроенергия и горива за битови нужди при групите с месечен доход на лице до 270 лв. е 16.5-17%; а на тези с месечен доход на лице от 271 до 390 лв., той съответно е между 15.9% и 15.2%. Особено са засегнати най-бедните четири децила от населението, семействата на пенсионери, тези на безработни и икономически неактивни.

4.1.2. Ниската покупателна способност на доходите на българските домакинства поставя въпроса за несъразмерните цени на енергията. Независимо че цената на електричеството у нас е най-ниска в ЕС, тя е пропорционално по-висока, съотнесена към доходите.

4.1.2.1. Динамиката на цените на енергията изпреварва динамиката на основните доходи и широко се признава, че реформите през прехода доведоха до значително повишаване цената на енергията за битови потребители. Както посочва Бузаровски: „Цените на електроенергията са се увеличили от 1998 г. насам; от 2001 г. е налице 10% увеличение на цените на дневната електроенергия; след 2001 г. тарифите се увеличават почти всяка година, като част от споразумението между Световната банка и правителството на Република България; до 2005 г. тарифите за електроенергия на домакинствата през деня са се удвоили в сравнение с нивата от 2002 г.; налице са ограничени реформи в сектора на природния газ; а цените на газта и топлинната енергия са подложени на значителни увеличения през последните години“.

4.1.2.2. За периода 2007–2014 г. общото ценово равнище (ИПЦ) нараства с 26.1%, като значителен принос за този ръст имат темповете на нарастване на цените на петте енергийни групи, а някои от тях значително изпреварват темпа на общото ценово равнище. Групата на твърдите горива например нараства с 38.3%; на газообразните горива - с 39.1%; на течните горива за битови нужди - с 35.6%; на топлоенергията - с 29.4%; на електроенергията - с 20.7%.

4.1.2.3. В сравнение със страните членки на ЕС, цената на електроенергията за битовите потребители в България е най-ниска, обаче темпът на нарастване за периода 2007-2015

¹⁵ НСИ, „Статистика за доходите и условия на живот“(EU-SILC).

г.¹⁶ достига до 34.5% и значително изпреварва този в редица страни като: Унгария (4.9%), Кипър и Великобритания (съответно с 5.2% и 8.0%) и е почти два пъти по-голям от нивата на Дания (19.3%) и Германия (19.0%). Резултатът е, че при сравнение между България и Обединеното кралство се оказва че „хората, живеещи в най-бедния регион в България и един от най-бедните в Европа (северозападен), печелят по-малко от 12% от средния доход в Лондон - измерени в стандарт на покупателна способност, чрез който се отчитат различните ценови равнища - но съотношението за 100 киловатчаса електроенергия е 17,07 за българите и 15.37 за лондончани¹⁷.

4.1.2.4. Нарастването на цените на енергийната група е най-важното разходно перо за българските домакинства с ниски доходи. Поради ниската степен на еластичност този тип разходи практически правят невъзможно разширяването на разходните пера в посока здравеопазване, образование, свободно време, транспорт и др.

4.1.3. Изненадващо, данните на НСИ за цените на електрическата енергия за домакинствата за периода януари – юни 2015 г. потвърждават наличието на тенденция домакинства с ниско потребление да плащат по-висока цена: домакинства, чието годишно потребление е много малко (до 1000 кВтч) и малко (между 1000 и 2500 кВтч) плащат повече за 1 кВтч в сравнение с домакинства с много голямо годишно потребление (над 15 000 кВтч) – съответно 0.190 лв. за едните и 0.182 лв. за другите, при включени всички данъци, такси и ДДС.

4.1.4. Ниският размер на доходите определено има основно влияние при избора на източник на отопление. През 2011г. дялът за отопление с електрическа енергия представлява 40% от крайното енергийно потребление, 32% от биомаса (дърва за огрев), 9% от въглища, 16% централно отопление и 1-2 % от газ¹⁸. Наблюдава се тенденция домакинствата с ниски доходи да преминават към отопление с дърва и въглища, което е ясен измерител на енергийна деградация.

4.1.5. По отношение на качеството на сградите също са налице проблеми, свързани с остарелия сграден фонд, наличието на голям относителен дял панелни жилища и лошите жилищни условия на определени групи от населението. Експерти на Международна асоциация за енергийна икономика¹⁹ посочват, че според Националната програма за обновяване на жилищата в България, приета през 2005 г., над 20% от сградите са панелни, като повечето от тях се нуждаят от обновяване. В България има около 18 900 панелни блока със 707 096 жилища, в които живеят около 1.7 милиона души. Продължителността на живот на многофамилните панелни блокове е около 50 години, като значителна част от този фонд вече не отговаря на техническите стандарти. Според оценката на МРРБ, 10% от панелните жилища се нуждаят от спешен ремонт²⁰.

¹⁶ НСИ, Цени на енергия по тип потребител, Домакинства среден размер в евро за kWh.

¹⁷ Regions at Risk of Energy Poverty (ESPON & Innobasque, 2010).

¹⁸ REACH, Доклад за ситуацията в България по отношение на енергийната бедност, Кисьов, П., с.17.

¹⁹ Peneva, T., Energy Poverty: The Bulgarian Case, International Association for Energy Economics.

²⁰ Национална жилищна стратегия, МРРБ.

Въз основа на данни на НСИ други организации²¹ установяват, че около 50% от жилищния фонд в България е изграден преди 1970 г., а 83.6% - преди 1990 година. „Всички тези сгради са изключително енергийно неефективни и засилват проблема с енергийната бедност“.

4.1.6. Въз основа на тези данни ИСС счита, че България има тревожни проблеми и с трите ключови фактора, които са основните генератори на енергийна бедност: ниски доходи на домакинствата, лошо състояние на жилищния фонд, несъразмерно високи цени на енергията.

4.1.7. Последниците от това състояние са, че България изпитва много сериозни затруднения при осигуряването на достъпни и устойчиви енергийни услуги, особено по отношение на домакинствата с ниски доходи. Поради това (при острата диспропорция между доходите и цените на електроенергията и във връзка с предстоящата либерализация на цените) е налице много сериозен риск обедняването да продължи, а изостаналостта спрямо другите страни членки да се увеличава в следващите години.

4.2. Състояние на политическите мерки срещу енергийната бедност в страната

4.2.1. С оглед ограничаване на енергийната бедност от началото на прехода в България, МТСП в рамките на *Закона за социално подпомагане* разработва програма за подпомагане на уязвимите домакинства чрез предоставяне на социална помощ за отопление за месеците от ноември до март.

4.2.1.1. Тази програма е инструмент за омекотяване на ценовия шок от увеличаването на цените на енергоносителите, но има краткосрочен ефект и не води до промяна на статуквото и справяне с причините, довели до това състояние. Бюджетът на програмата е в пряка зависимост от възможностите на Държавния бюджет. Така съществуващата система за енергийни помощи е крайно недостатъчна, за да обхване всички нуждаещи се от целева помощ за отопление бедни домакинства. Процесът на либерализация на цените на енергията ще задълбочи проблемите с енергийната бедност, ако не се предприемат адекватни мерки, насочени към подпомагане на домакинствата в енергийна бедност.

4.2.1.2. Ефектът върху материалното състояние на домакинствата от отпускането на средства по програмата е твърде малък поради относително ниския размер на отпусканите помощи. За последните пет години размерът на социалните помощи нараства с 30.7% (от 276,15 лв. през 2009/2010 г. до 361 лв. през 2014/2015 г.), но остава твърде малък разглеждан като дял от потреблението за поддържане на достатъчен топлинен комфорт. От друга страна, през този период броят на отпуснатите помощи намалява с 1.7%, а това показва, че нарастването на размера е за сметка на ограничаване броя на домакинствата. В крайна сметка целенасочеността на програмата не успява да доведе до реално намаляване на ефектите от енергийната бедност.

²¹ Kicev, P., REACH.

4.2.1.3. Ключов показател за изчисляване обема на социалните плащания все още остава гарантираният минимален доход, тъй като спрямо него се изчислява нивото на диференцирания минимален доход, от който зависи размерът на социалните плащания. Размерът на ГМД е 65 лв. и не е променян от 2009 г. За постигането на по-голяма ефективност и защита на енергийно бедните домакинства е необходимо повишаване на ГМД, което ще повиши размера на средствата, отпускани за социално подпомагане на най-бедните граждани в страната.

4.2.1.4. Големият дял на отказаните молби за отпускане на помощи за отопление е показател за трудния достъп. За последния изминал отоплителен период 2014/2015 г. се отчитат нива от 15%, като обикновено този дял се колебае между 16 и 18%, но в някои случаи (като отоплителен сезон 2010/2011 г.) стига и до 26% отказани молби. Причините са незначително превишаване на изискуемия доход поради продаване на земи, имоти. За бедните домакинства това са доходи, с които се покриват определени нужди за определен период, но съвсем не означава, че те са променили условията на живот и повишили жизнения си стандарт. Не са редки случаите на отказ на молби поради липсата на определената минимална 6-месечна редовна регистрация в бюро по труда. Групата на безработните лица е една от рисковите групи и в тази връзка факторът безработица придобива все по-нарастващо влияние върху мащабите и равнището на бедност и това се дължи най-вече на последователно провежданата политика на орязване правата и размерите на обезщетенията и социалните помощи при безработица.

4.2.1.5. В България през 2014 г. под линията на бедност (323.75 лв.)²² живеят 1 578 300 хиляди лица. За наблюдавания период финансираните домакинства са 254 998, а това означава, че едва около 38.8% от бедните лица са получили помощи за отопление (при 2.4 члена на домакинство). Следователно използваният подход при подбора на домакинствата за получаване на помощи за отопление е твърде рестриктивен. Според доклад на Световната банка през 2013 г. в България едва 7% от 20-те процента най-бедни домакинства получават Гарантиран минимален доход (ГМД) и само 18% от тях са получили помощи за отопление (въпреки че покритието на тези програми се е подобрило незначително от 2010 г. насам: от 4.5% за ГМД и 13% за енергийна помощ). Световната банка посочва че „въпреки че ГМД и надбавката за отопление са добре насочени към бедните, ниското покритие, в съчетание със скромните размери на тези доходи, значително намалява тяхното въздействие върху бедността и неравенството“.

4.2.2. Поради посочената картина ИСС споделя мнението от множество международни и национални оценки, че политическата рамка в страната е фрагментарна и фокусирана към краткосрочни мерки за подкрепа на много ниски доходи вместо към дългосрочни мерки за енергийна ефективност. Тази рамка не насочва адекватно нито към причините за бедността, нито към връзката с други социални индикатори, нито към взаимната

²² НСИ, „Статистика за доходите и условия на живот“ (EU-SILC).

връзка с други области, например изсичането на горите²³. Мерките са остатъчни и последващи, вместо дългосрочни и превантивни. А научните изследвания са откъслечни, политически коректни и неадекватни, напр. няма адекватна и смислена дефиниция, няма данни за вредите за здравето, няма данни за неравенствата по отношение на използването на енергия и т.н.

4.2.3. Затова ИСС споделя разбирането, че независимо от постиженията, сегашната политика не е в състояние да реши сериозните проблеми по отношение на енергийната бедност и достъпа до енергия за уязвимите потребители. Както препоръчва ЕК по отношение на България, „мерките за намаляване на енергийната бедност и схемите за социална защита в подкрепа на уязвимите потребители трябва да бъдат подобрили“²⁴.

4.2.4. Експертни оценки показват, че в България липсват целенасочени жилищни програми за енергийна ефективност за уязвимите домакинства. Жилищната политика в страната се оценява като слабо развита и лошо координирана. Държавните институции, които традиционно имат силна институционална роля в определянето на социалната политика, поставят акцент върху осигуряването на жизнен минимум и подпомагането само на хората с много ниски доходи, без интерес към дългосрочните измерения на енергийната ефективност. Отчита се също, че няколкото кредитни програми за енергийна ефективност на многофамилни сгради, приложени в страната през последните години, не са успешни. Процесът на обновяване на сгради с кредити е бавен и не се прилага, ако 5% от домакинствата в сградата са бедни²⁵. Това се разглежда като основна пречка за популяризиране на програми за енергийна ефективност с кредити. Бедните домакинства не могат да си позволят допълнителни разходи и не могат да инвестират в енергийна ефективност. Така се стига до порочен кръг: самата енергийна бедност се превръща в пречка за програми за енергийна ефективност. За жилищния сектор е изключително важно да се разработят устойчиви и достъпни програми за финансиране;

4.2.5. ИСС споделя мнението на Световната банка, че в страната са необходими спешни реформи, като например укрепване на енергийния регулатор, за да се възстанови доверието и да се даде нов тласък на растежа в краткосрочен план. На основата на позитивните стъпки в тази посока, посочени от Световната банка (като интензифициране на действията и осигуряване на по-ефективно и по-информирано регулиране; увеличаване независимостта на регулатора чрез избор от Парламента; подобряване на прозрачността чрез публично отворени заседания), ИСС счита, че в условията на либерализиращ се пазар е необходимо адекватно засилване на регулатора, овластен с ясни правомощия.

²³ Fuel Poverty; 1991 – 2012, Commemorating 21 years of action, policy and research (Ryan Walker, Harriet Thomson & Christine Liddell (University of Ulster, University of York).

²⁴ State of the Energy Union {COM(2015) 572}, 18.11.2015.

²⁵ Peneva, T., Energy Poverty: The Bulgarian Case, International Association for Energy Economics.

5. ПРОУЧВАНЕ НА ЧУЖДЕСТРАННАТА ПРАКТИКА – ПРИЛАГАНИ МЕРКИ ЗА БОРБА С ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ

5.1. Различните страни - членки на ЕС обръщат различно внимание на проблемите на енергийната бедност и прилагат разнообразни мерки за справяне с нея. ИСС счита, че България може да извлече полезни уроци в разглежданата област от други страни - членки на ЕС.

5.2. Най-голям опит в това отношение има Великобритания, където има установени традиции в изследванията и в политическите мерки срещу енергийната бедност:

- налице е дълготрайно установена академична традиция в областта със систематични изследвания по отношение на проблемите;

- съществува официално приета дефиниция, според която домакинствата живеят в енергийна бедност, ако е необходимо да харчат повече от 10% от доходите си, за да поддържат адекватно ниво на топлина в домовете си. За тази цел се оценяват потребностите от горива на домакинствата в съответствие с цените на горивата. Ако съотношението на така моделираните разходи за горива е по-голямо от 10% от дохода, домакинството се определя като енергийно бедно;

- съществува широк спектър от политически мерки, свързани или целенасочено ангажирани с енергийната бедност. Налице са парични помощи за различни уязвими групи (включително безусловно и автоматично за възрастни хора) през зимата и допълнителни при много студено време; осигурява се консултиране за социални тарифи; има гъвкави схеми за потребители със задължения по сметките; съществува гореща телефонна линия „топъл дом“; изградена е защитна мрежа срещу изключване на уязвими потребители и др.²⁶ Заедно с това са налице и множество мерки за подобряване на енергийната ефективност, като грантове за безплатна изолация на дома, безусловна за хората над 70 години, и подкрепа за всички домакинства, които имат право на помощ, инициатива “зелена сделка“, насочена към широк кръг домакинства; предлагат се ипотечи с нулеви лихви и др.²⁷

- изградена е също така широка мрежа от правителствени и неправителствени организации, които работят в областта и имат възможност да въздействат върху вземаните решения.

5.3. Други страни – членки на ЕС, използват различни дефиниции за енергийна бедност. Изследване на регулаторните органи установява, че група страни (Франция, Гърция, Малта и Румъния) използват определен праг и ако доходът на домакинството е под този праг, те са енергийно бедни. За Франция това означава че тези домакинства се класират за специална тарифа; в Гърция попадат потребители, които консумират малък обем електричество; в Румъния прагът на доходите е минималната работна заплата.

²⁶ Tackling Fuel Poverty in Europe: Recommendations Guide for Policy Makers, September, 2009.

²⁷ Fuel Poverty; 1991 – 2012: Commemorating 21 years of action, policy and research (Ryan Walker, Harriet Thomson & Christine Liddell (University of Ulster, University of York).

Друг тип критерии, използвани в някои страни (Белгия, Румъния, Словения и Испания), са основани на здравословни проблеми, висока възраст или неблагоприятно социално-икономическо положение. Естония подпомага битови клиенти, на които е отпуснато обезщетение по силата на Закона за социално подпомагане, или семейства, чиито нетен месечен доход, след приспадане на фиксираните постоянни разходи, предвидени по силата на същия закон, е под екзистенц минимума. Нивото на издръжка се определя на базата на минималните разходи, направени за потреблението на хранителни продукти, облекло, обувки и други стоки и услуги, които отговарят на основните нужди.

5.4. Отделните страни членки предприемат различни мерки за справяне с енергийната бедност, например:

- социална подкрепа и защита на потребителите (Белгия, Франция, Кипър и др.);
- социални тарифи или социален бонус (Италия, Испания и др.);
- по-ниска ставка на ДДС за панелни жилища при централно отопление (Унгария–5% в сравнение с 25% за други стоки и услуги);
- специални мерки да не се прекъсва електричеството (Финландия и Холандия);
- подобряване на изградената отоплителна система на жилищата на собственици с ниски доходи (Франция, национална програма “HabiterMieux”).

5.5. Известни са също и други предлагани мерки:

5.5.1. Ипотеките с нулеви лихви за повишаване на енергийната ефективност;

5.5.2. Подход за създаване на зони с ниски количества въглерод, фокусирани върху най-лошите жилища и най-бедните хора. Смята се, че такъв подход може да предложи значителни икономии от мащаба и с участието на общностни и съседски мрежи ще гарантира, че всички домакинства, дори скритите енергийно бедни, ще бъдат включени²⁸.

5.5.3. Схеми за бракуване на стари, неефективни уреди в нискодоходните домакинства и замяната им с нови уреди;

5.5.4. Лични въглеродни квоти с възможност най-бедните домакинства да продават част от своите на по-богатите домакинства. Заможните потребители консумират много повече енергия, отколкото е устойчиво, докато потребителите с ниски доходи твърде често намаляват своето и без друго скромно използване на енергия и живеят в студени домове. Идеята е да се изгради енергиен пазар, който възнагражда тези, които консумират малко енергия, да се гарантира, че енергията не се пилее в “пробити” домове, да се осигури равен достъп до енергийни услуги и да се адресират бариерите пред равния достъп, с които се сблъскват много потребители в уязвима ситуация.

5.5.5. Международната агенция по енергетика провежда мащабна изследователска програма за “не-енергийните ползи от енергийната ефективност”. Иконометрия

²⁸ Op cit.

Кембридж е провела изследване, което сравнява инвестиции в основна програма за енергийна ефективност, фокусирана върху енергийно бедните в Обединеното Кралство с други потенциални пакети за фискални стимули, като инвестиции в инфраструктурни проекти или намаляване на данъчното облагане. Изследването установява, че пакетът за енергийна ефективност представлява най-рентабилен метод за задвижване на икономиката напред. Този пакет намалява вноса на газ, освобождава разполагаем доход, за да се използва за други стоки и услуги, и създава работни места – преди всичко в локалните икономики – в една индустрия, която работи под капацитета си.

5.5.6. Алтернативни мерки са свързани с подход, основан на минимални подоходни стандарти, при който се калкулира минималният доход, необходим за различни типове домакинства, за да се осигури участие в обществото. В съответствие с този подход едно домакинство ще се ползва от мерките срещу енергийната бедност, ако, след като покрие всички други минимални разходи за живот и разходите за жилище, то няма достатъчен остатъчен доход, за да посрещне своите разходи за необходимата енергия. Този подход е в съответствие с идеята за минимални нива за социална защита, промотирана от МОТ.

5.5.7. Друга политика, която може да смекчава тежестта на високите разходи за енергия, са „умните измервателни уреди“. Известно е обаче, че продуктите политики, задвижени от ЕС за въвеждане на етикети и минимални стандарти, макар с времето да осигуряват сериозни подобрения на енергийната ефективност, не са от полза за енергийно бедните, тъй като те не могат да си позволят да закупят това ново оборудване.

5.6. ИСС счита, че политиките, мерките и инструментите, които са изключително разнообразни като чужд опит, могат да бъдат обобщени в 6 направления и те следва да бъдат използвани при разработването на националните програми за ограничаване и превенция на енергийната бедност (виж Приложение 1):

5.6.1. Енергийна ефективност на домакинствата: От изключително значение е жилищата да са енергийно ефективни. Някои държави полагат усилия за оборудването и обучението на нуждаещите се жители. Така се постигат по-високи стандарти и по-лесна регулация на сградите.

5.6.2. Финансова подкрепа: Финансова подкрепа, насочена чрез социалната политика, може да бъде нужна за домакинствата, които имат недостиг на пари. Помощите варират от отпускането на субсидии до намаляването на данъците, предлагането на специални тарифи или премахването на лихвите за закъснели плащания.

5.6.3. Защита на клиентите: Важно е уязвимите клиенти да са защитени от липсата на конкуренция, лошо функциониращи пазари или липса на методи за плащане и да им се предоставя помощ при подаването на сигнали за нередности.

5.6.4. Информация и участие: Частично задължение на доставчика на електроенергия е да дава нужната информация на своите клиенти, но има и много други източници на

данни и полезни съвети. Липсата на достъп до полезна информация прави избора на потребителите по-труден и има риск от взимането на неправилни решения.

5.6.5. Споделяне на информацията между заинтересованите страни: Това означава, че доставчиците на електроенергия могат да споделят и сравняват информация. По този начин се правят черни списъци с проблеми, които трябва да се предотвратяват. Някои от държавите, в които подобна информация се споделя между доставчиците са Великобритания, Франция, Холандия и Португалия.

5.6.6. Физически мерки: Тези мерки се прилагат в полза на уязвимите клиенти, за да не бъдат изключени от енергийната система в критични моменти - например по време на застудяване или природни бедствия. Някои клиенти със здравословни проблеми пък се нуждаят от постоянно снабдяване с електроенергия и се нуждаят от увереност, че електроенергията няма да бъде спряна.

6. НАСОКИ И МЕРКИ ЗА СПРАВЯНЕ И ПРЕВЕНЦИЯ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ В БЪЛГАРИЯ

6.1. ИСС счита, че в условията на либерализиращ се пазар е необходима спешна актуализация на Националната енергийна стратегия, приета през 2011г., и разработването на целенасочена Национална стратегия за защита на уязвимите потребители от проблема с енергийната бедност.

6.2. Наложително е разработването и приемането на българска национална дефиниция на понятието „енергийна бедност”, което в максимална степен да отразява реалното състояние на разглеждания проблем и трите основни фактора - цени на енергийните продукти, доходи и състояние на жилищата.

6.2.1. За добра отправна точка при съставянето на дефиниция за енергийна бедност биха могли да послужат индикаторите, използвани в Първия доклад за състоянието на енергийния съюз²⁹. Те са:

- затруднения за покриването на сметки за енергия (просрочени енергийни сметки);
- невъзможност за поддържане на нормална температура в жилището;
- състояние на жилищата (течове, пукнатини и други дефекти на жилищата).

6.2.2. При разработването на дефиниция за енергийна бедност трябва да се отчетат и дългосрочни социални фактори, способстващи възникването на енергийна бедност, като хронични заболявания и инвалидност, пенсиониране и трайна безработица, както и брой на членовете на домакинството.

6.2.3. ИСС обръща внимание и на необходимостта от системно наблюдение на показатели, характеризиращи уязвимите потребители, при които рискът от възникване на енергийна бедност е по-голям поради голяма вероятност от вземане на грешни

²⁹State of the Energy Union {COM(2015) 572}.

пазарни решения. Проучване на Европейската комисия³⁰ идентифицира три основни фактора:

- затруднения при получаването и асимилирането на информация;
- неуспех или невъзможност за закупуване, избор или достъп до подходящи продукти;
- податливи на подвеждащи пазарни практики.

Тези показатели ще придобият важно значение при пълното либерализиране на енергийния пазар в България.

6.3. ИСС настоява, че за да се гарантира адекватна защита на уязвимите граждани, изложени на риск от енергийна бедност, трябва да се предприемат и усъвършенстват мерки и политики в следните направления:

6.3.1. Постоянен мониторинг на „уязвимостта” и енергийната бедност, информационно обезпечаване:

- Създаване на мониторингов орган (комисия, експертен съвет или др.) като част от европейска мрежа за координирани политики (Европейска енергийна обсерватория).
- Дефиниране на енергийната бедност в България като за критерии и показателите се използват добри практики в ЕС и се адаптират към националната специфика.
- Поддържане на база данни, разработване на местни и транснационални проекти, обмен и трансфер на добри практики, оценка на социалното въздействие на конкретните мерки и политики.
- Обучение на гражданите и провеждане на информационни кампании, с оглед повишаване осведомеността.
- Насърчаване на активното потребителско поведение и предоставяне на достъпна информация, свързана с възможностите за спестяване на енергия и действителните разходи по прозрачен, неподвеждащ и лесен за разбиране начин.
- Разкриване на местни общински центрове за консултиране, ориентиране и техническо съдействие по енергийна ефективност за уязвимите потребители.
- Поощряване ролята на доверени информационни посредници - например потребителски асоциации, местни власти, обществени институции като източник на съвети за ефективна енергийна стратегия на домакинствата. Тези организации трябва да работят по-тясно с потребителите с фокус върху проблемите на домакинствата с по-ниски доходи.

6.3.2. Използване на микс от инструменти и механизми за превенция и борба с енергийната бедност:

³⁰Consumer vulnerability across key markets in the European Union (EACH/2013/CP/08).

- Повишаване обхвата и обема на енергийното подпомагане, с оглед постепенно ограничаване на контингента уязвими граждани и разширяване достъпа до гарантирани универсални услуги.
- Разработване на инструментариум, чрез който да бъдат определени лицата, действително имащи нужда от финансова подкрепа, като размерът на целевата енергийна помощ е в пряка зависимост от броя и възрастта на децата и старите хора в домакинството и необходимата за отопляване жилищна площ.
- Прилагане на добри европейски практики: въвеждане статут на „защитен клиент“, ползване на социални тарифи, електромери с предплатени карти, гарантирани доставки, ваучери за ток и др.
- Целенасочени държавни политики за: диверсифицирани доставки, договаряне на преференциални цени с регионални доставчици, намалени акцизи и ДДС ставки за определени енергоизточници.
- Субсидирани цени при доставка и монтаж на „интелигентни измервателни уреди“ за уязвими потребители, с оглед максимална ползност и прозрачност на отчитаното потребление.
- Разработване на национална схема за подкрепа подмяната на електроуреди с висока енергийна ефективност - например ваучерни схеми.
- Въвеждане на задължения за доставчиците на електроенергия, газоснабдяване и топлоснабдяване за специализирани услуги за клиентите в състояние на енергийна бедност, напр. безплатна подмяна на уредите за търговско измерване.
- Създаване на енергиен фонд, който да гарантира непрекъснатост на доставките на енергия в случай на затруднение при плащане на сметките през отоплителните месеци, особено за уязвимите клиенти.
- Заедно с това и преди всичко е необходимо преразглеждане на подходните политики в страната и едновременно им ориентиране към адекватно качество на живот и икономическо възстановяване и растеж.

6.3.3. Подобряване състоянието на жилищния фонд, повишаване на енергийната ефективност и въвеждане на нови стандарти:

- Използване на структурните фондове, отчитащо в по-голяма степен борбата с енергийната бедност и необходимостта от повече средства за енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници.
- Разширяване на правителствената Програма за саниране на жилищни блокове, с цел удължаване на живота им, подобряване на топлоизолацията и намаляване на енергийните разходи на домакинствата.

- Определяне на стандартен праг на топлинна изолация за отдаваните под наем жилища и постепенно изтегляне от пазара за отдаване под наем на недвижими имоти на сгради, неотговарящи на този стандарт.
- Въвеждане на данъчни стимули за собствениците, инвестиращи в енергийна ефективност и спестяване на енергия, въз основа на издадени сертификати за енергийните характеристики на сградите.
- Широка информационна кампания за разясняване ползите на всички заинтересовани страни от програмите по структурните фондове, насочени към намаляване на енергийните разходи на жилищните сгради.

6.3.4. Инициативи, свързани с промени в законодателството:

- Укрепване на енергийния регулатор чрез овластяването му с ясни пълномощия в условията на либерализация на цените на енергия.
- Разглеждане на необходимостта от енергиен омбудсман, с оглед ефективна защита интересите на потребителите.
- Мерки за укрепване на регулаторния надзор и създаване на механизъм за извънсъдебно уреждане на спорове с енергийните доставчици и решаване проблемите на потребителите.
- Стимулиране на формирането и функционирането на енергийни кооперативи в рамките на социалната икономика, като необходимо допълнение към деформираната икономическа и социална среда, което допринася за поддържане на пазарни елементи в икономиката, за съчетаване на стопанска рентабилност със съхраняване на човешкия капитал и допълва мрежите за социална защита³¹.

(п)

Проф. д-р Лалко Дулевски
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

³¹Вж. ИСС, Становище на тема “Социалната икономика – възможности и перспективи за развитие в България”, 2012 г.

Приложение 1

Примери за инструменти и практики на държавите членки на ЕС³²

1. Енергийна ефективност на домакинствата.

Държава	Мярка	Уебсайт
Подобряване на жилищата, системите за отопление и домакинските уреди		
Субсидии за енергийна ефективност	Австрия	http://www.umweltfoerderung.at/kpc/de/home/allefoerderungen/#energiesparen
Субсидии за собствениците на жилища с ниски доходи	Франция	http://www.anah.fr/habitermieux.html
Намаляване на данъците за хора, които инвестират в спестяването на енергия	Франция	http://www.economie.gouv.fr/cedef/economie-energie-credit-dimpot
Доставчикът има задължение да прави подобрения, в полза на битовите клиенти	Великобритания	https://www.gov.uk/energy-company-obligation
Субсидии за енергийна ефективност	Гърция	http://exoikonomisi.ypeka.gr/
Намаляване на данъците за хора, които инвестират в спестяването на енергия	Италия	http://www.efficienzaenergetica.enea.it/edilizia/incentivi/
Бели сертификати	Италия	http://www.gse.it/it/CertificatiBianchi/Pages/default.aspx
Мерки за енергийна ефективност за уязвимите потребители и неправителствени организации за социално подпомагане	Португалия	http://www.edp.pt/pt/media/noticias/2013/Pages/EDPvaioferecertressistemasmicrogeracaoalPSSs.aspx
Домашни посещения		
Безплатни енергийни проверки	Белгия/Фландрия	http://www.vlaanderen.be/nl/bouwen-wonen-energie/energie/energiefactuur/energiescan
Енергийни преподаватели	Белгия/Валония	http://gouvernement.wallonie.be/les-tuteurs-nergie
Социални жилища и стимулиране за наематели		
Задължителни сертификати за енергийните характеристики на всяка сграда	Австрия	https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/21/Seite.210400.html
Наемодателите инвестират в мерки за енергийна ефективност	Франция	http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=0A586CCEA18474FBCAC71A910767A1AE.tpdjo12v_3?cidTexte=JORFTEXT000021327445&dateTexte=20110920
Отстъпки за енергийно спестяване	Великобритания	https://www.gov.uk/landlords-energy-savingallowance
Забрана за даване под наем на жилища с рейтинг E от Сертификата за енергийна ефикасност	Великобритания	http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/Housing/sustainable/standard
Пакт за пестене на енергия в сектора за наема на жилища	Холандия	http://www.iut.nu/members/Europe/West/2012/WoonbondEnergyConvenant28_juni_2012.pdf

2. Финансова подкрепа.

³² Citizens' Energy Forum – Vulnerable Consumer Working Group *Guidance Document on Vulnerable Consumers*, November 2013

Държава	Мярка	Уебсайт
Фонд за подпомагане на електроенергия	Австрия	http://www.verbund.com/cc/en/responsibility/corporatecitizenship/electricity-assistance-fund
Кампания за стимулиране на потребителите да сравняват различни доставчици на енергия	Белгия	http://economie.fgov.be/nl/consument/Energie/Facture_energie/durf_vergelijken/#.UkmK1eSyHTo
Подкрепа при поддръжката, за семейства в нужда, осигурена от общините	Унгария	http://csaladitudakozo.kormany.hu/download/7/5c/60000/1akásfenntartási%20támogatás%202013.doc
Социална подкрепа	Холандия	http://wetten.overheid.nl/BWBR0020031/geldigheidsdatum_11-10-2013
Плащане по време на зимата и студените периоди		
Енергийни консултации, подмяна на стари уреди и финансова помощ за домакинства с ниски доходи	Австрия	http://www.wien.gv.at/gesundheitssozialabteilung/energieunterstuetzung.html
Схема за отстъпки	Великобритания	: https://www.gov.uk/the-warm-home-discount-scheme
Тарифи		
Ограничено количество на безплатно електричество за всяко домакинство	Белгия / Фландрия	http://www.vreg.be/gratis-elektriciteit
Социални тарифи за домакинствата	Гърция	http://www.deddie.gr/default.aspx?id=31170&nt=19&lang=1
Отстъпка за големи семейства (три или повече деца) за цените на природния газ	Унгария	http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/hirek/egyszerubben-juthatnakgazartamogatashoz-a-nagycsaladosok
Социални тарифи за семействата с ниски доходи	Италия	http://www.autorita.energia.it/it/bonus_sociale.htm
Социални тарифи	Португалия	http://www.edpsu.pt/pt/destaques/Pages/TarifaSocialAsece.aspx
Социални тарифи за електричество	Испания	http://www.minetur.gob.es/energia/tur/bonosocial/paginas/bonosocial.aspx
Планиране на плащанията		
Лицензионно изискване гарантира, че погасителните планове отразяват способността на индивида да плати	Великобритания	https://www.ofgem.gov.uk/about-us/how-we-work/working-consumers/supplier-performancesocial-obligations
Благоприятни условия за плащането на сметките за електроенергия за уязвимите клиенти	Гърция	http://www.deddie.gr/Default.aspx?id=61056&nt=19&lang=1
Разрочено плащане или плащане на вноска за бедни потребители	Унгария	http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=110829.245949
Законодателство относно схемите за управление на дълг от общините	Холандия	http://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/geldigheidsdatum_16-10-2013

3. Защита.

Държава	Мярка	Уебсайт
Фонд за подпомагане	Австрия	http://www.verbund.com/cc/en/responsibility/corporatecitizenship/electricity-assistance-fund
Независим енергиен омбудсман	Белгия Франция Великобритания	BE: http://www.ombudsmanenergie.be/index.php?lang=fr ; FR: http://www.energie-mediateur.fr/ GB: http://www.ombudsman-services.org/energy.html
Указател за приоритетни услуги,	Великобритания	http://www.adviceguide.org.uk/wales/consumer_w/consu

например за проверка на безопасността на газовите уреди	я	mer_energy_and_water_supply_e/consumer_energy_supply_e/consumer_help_if_youre_older_disabled_or_on_a_low_income_e/priority_services_register_for_older_and_disabled_people.htm
Потребителски омбудсман, който съдейства за решаване на спорове между доставчици и клиенти	Гърция	http://www.synigoroskatanaloti.gr/
Допълнителни услуги за хората с увреждания	Унгария	http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=110829.245949
Независим омбудсман на потребителите	Португалия	https://provedordocliente.edp.pt/
Методи за продажба		
Кодекс за добро поведение	Белгия	http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Energie/Facture_energie/Accord_protegeant_le_consommateur/#.UkmMEOSyHTo
Доброволен кодекс за плащане и регистър по продажби	Великобритания	http://www.energyuk.org.uk/customers/energy-industry-codes/energysure-code.html
Кодекс за добро поведение срещу нелоялни практики	Италия	http://www.autorita.energia.it/it/schede/C/faq-contrattinr.htm
Доброволен кодекс за плащане и предоставяне на информация	Холандия	http://www.energie-nederland.nl/gedragscode-consumenten-energieleverancier/
Доброволно споразумение между доставчик на енергия и организации за обслужване на дълга.	Холандия	http://www.nvbk.eu/schuldhulpverlening/Convenanten
Информираност на потребителите		
Кампания за най-добра енергийна сделка	Великобритания	https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/38138/energybestdealbookleteng2012.pdf

4. Информация и участие.

Държава	Мярка	Уебсайт
Гореща телефонна линия за потребителите на енергия	Великобритания	http://www.adviceguide.org.uk/england/consumer_e/consumer_energy_and_water_supply_e/consumer_energy_supply_e/consumer_choosing_and_switching_supplier_e.htm
Гореща линия, която дава съвети за пестенето на електроенергия.	Великобритания	http://www.energysavingtrust.org.uk/Organisations/Government-and-localprogrammes/Programmes-wedeliver/Energy-Saving-Advice-Service
Специална гореща линия за домашната топлина (финансирана от доставчиците)	Великобритания	http://www.homeheathelpline.org.uk/
Потребителска информация и практическа помощ на енергийни теми	Холандия	http://www.consuwijzer.nl/energie
Прозрачност		
Образцови законопроекти	Австрия	http://www.econtrol.at/de/konsumenten/strom/stromrechnung
Задължителна информация за фактурите, като подробности за жалби и спорове	Франция	http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20120426&numTexte=31&pageDebut=07448&pageFin=07450
Доброволен кодекс, осигуряващ точно фактуриране	Великобритания	http://www.energyuk.org.uk/customers/energy-industry-codes/code-of-practice-for-accurate-bills.html
Регистър, който предлага безплатни услуги, например едър шрифт или брайлова фактура	Великобритания	http://www.adviceguide.org.uk/wales/consumer_w/consumer_energy_and_water_supply_e/consumer_energy_supply_e/consumer_help_if_youre_older_disabled_or_on_a_low_income_e/priority_services_register_for_older_and_disabled_people.htm

Задължителна информация за фактурите, като се включват данни за връзка с доставчика	Унгария	http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=110829.245949;
Доброволно споразумение с регулатора, сметките да бъдат по-разбираеми	Холандия	https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/5446/NMa-presenteert-richtlijn-voor-betereenergienotas/
Инструменти за сравняване на цените		
Калкулатор на тарифи	Австрия	http://www.e-control.at/de/konsumenten/service-undberatung/toolbox/tarifkalkulator/tarifkalkulator-application?sav_ref=http://www.econtrol.at/en/consumers&js=1&sw=1600
Инструменти за сравняване на цените	Брюксел Фландрия Валония	http://www.brusim.be/ http://www.vreg.be/vergelijk-doe-de-v-test-en-vind-uw-ideale-leverancier http://www.cwape.be/?dir=2.1.02
Инструмент за сравняване на цените	Финландия	www.sahkonhinta.fi
Безплатна телефонна услуга и инструменти да сравняване на цените	Франция	http://www.energie-info.fr/
Списък на сайтове за сравняване на цени	Великобритания	http://www.goenergyshopping.co.uk/en-gb/help/comparison-sites
Сравнение на цени и информация, свързана със сметките за ток	Гърция	http://www.rae.gr/site/categories_new/electricity/market/supply/invoice/info.csp?viewMode=normal
Примери за частни сайтове, за сравнение на цени	Холандия	http://www.DeEnergiegids.nl http://www.Energieleveranciers.nl http://www.Energieplaza.nl
Инструменти за сравняване на цените, предоставени от организации на потребителите	Холандия	https://www.consumentenbond.nl/energie/energie-vergelijken/?actioncode=EV_site_bespaar_vergelijker http://www.eigenhuis.nl/tools/Energie/energieprijzenvergelijker/
Инструмент да сравняване на цените	Швеция	http://www.ei.se/elpriskollen/
Колективно превключване (смяна на доставчик)		
Колективно превключване	Австрия	https://www.energiekosten-stop.at/
Колективно превключване	Холандия	https://www.consumentenbond.nl/test/woninghuishouden/woning/energieleveranciers/energiecollectiefaanmelden/?actioncode=adwords&cid=sea_google_energie or http://www.eigenhuis.nl/webwinkel/energie/collectieve-inkoop-energie/
Единна точка за контакт		
Единна точка за контакт	Италия	http://www.autorita.energia.it/it/consumatori/reclami.htm
Безплатно телефонно информационно обслужване и сайт с опция за сравнение на цените	Португалия	www.erse.pt

5. Споделянето на информацията между заинтересованите страни.

Държава	Мярка	Уебсайт
Обсерватория за енергийната бедност	Франция	http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=25227
Правителствена консултативна група, която следи енергийната бедност	Великобритания	https://www.gov.uk/government/organisations/the-fuel-poverty-advisory-group
Ролята на националните регулаторни органи		
Стратегия за защита на уязвимите клиенти	Великобритания	https://www.ofgem.gov.uk/about-us/how-we-work/working-consumers/protecting-vulnerableconsumers
Националният регулатор следи изпълнението на социални задължения	Великобритания	https://www.ofgem.gov.uk/about-us/how-we-work/working-consumers/supplier-performancesocial-

на доставчиците		obligations
Индикатори за пазара на газ и електричество	Великобритания	https://www.ofgem.gov.uk/gas/retailmarket/monitoring-data-and-statistics/electricity-and-gas-supply-market-indicators
Информацията се споделя с регулатора	Португалия	www.erse.pt

6. Физически мерки.

Държава	Мярка	Уебсайт
Изключване		
Минимален срок за предизвестие преди прекъсване, ако сметките са неплатени	Франция	http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019325694&fastPos=1&fastReqId=1811459339&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte
Уязвимите потребители са защитени от прекъсване през зимните месеци	Великобритания	https://www.ofgem.gov.uk/about-us/how-we-work/working-consumers/supplier-performancesocial-obligations
Доброволно споразумение, уязвимите клиенти да не биват съзнателно изключвани	Великобритания	http://www.energy-uk.org.uk/publication/finish/30-disconnection/308-era-safety-net.html
Минимален срок за предизвестие преди прекъсване, ако сметките са неплатени	Унгария	http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=110829.245949
Предпазване от неочаквано спиране на тока, ако сметките не са платени	Италия	http://www.autorita.energia.it/it/com_stampa/13/130222.htm
Регулация на изключването по време на зимните месеци	Холандия	http://wetten.overheid.nl/BWBR0030164/geldigheidsdatum_11-10-2013
Доставчик от последна инстанция		
Доставчик от последна инстанция	Португалия	www.edpsu.pt