

Проф. д-р Георги Шопов,\* гл. ас. д-р Теодора Пенева\*\*

## **ЦЕЛЕВО СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ ЗА ОТОПЛЕНИЕ – ИСТОРИЧЕСКИ ОПИТ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ ПРИ ОГРАНИЧАВАНЕ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ В БЪЛГАРИЯ**

Обосновани са някои насоки за оптимизиране на механизмите за целево социално подпомагане за отопление в по-широкия контекст на необходимостта от провеждане на национална политика за ограничаване на енергийната бедност. Обобщен е историческият опит на България в предоставянето на целеви социални помощи за отопление след 1995 г. и е направена оценка на неговите силни и слаби страни. Очертани са възможни решения и насоки за развитие на социалната защита в тази област в контекста на ограничаването на енергийната бедност.

*Ключови думи:* енергийна бедност; социално подпомагане; помощи за отопление

JEL: E61; H41; H55; I30; I38

### **Ретроспективен аналитичен преглед на промените в програмата за предоставяне на целеви помощи за отопление през зимния период**

В края на февруари 1995 г. с ПМС № 43 за пръв път е въведена специална схема/програма за целево подпомагане на хората с ниски доходи при ползване на енергия и горива за битови нужди. Това става *в края на период на конюнктурно икономическо оживление*. Нейна основна цел е да се преразпредели социалната тежест от нарастването на цените на електро- и топлоенергията, с което да се осигури допълнителна социална защита на най-нискодоходните групи от населението. Тази цел, макар и не експлицитно определена, остава постоянна за това специфично целево социално подпомагане.

Обхватът и механизмът за подпомагане през 1995-1996 г. се регламентират със специални наредби, приети от Министерския съвет.<sup>1</sup> За тях е характерно:

- *Условието за достъп* до помощите включват както равнището на дохода, така и имуществените и други критерии, прилагани към получателите на месечните социални помощи, съгласно изискванията на действащия тогава Правилник за социално подпомагане: липса на движима, недвижима собственост, спестявания и други активи, които биха могли да бъдат източник на

\* ПУ „П. Хилендарски“, катедра „Социални дейности“; ИИИ при БАН, секция „Макроикономика“, shopov@club2000.org

\*\* ИИОЗ при БАН, секция „Публични политики и социални промени“, teodorapeneva@hotmail.com

<sup>1</sup> Наредба за целево подпомагане на домакинствата с ниски доходи при ползване на енергия и горива за битови нужди, приета с ПМС № 43 от 1995 г. През следващата година тя е заменена от Наредба за целево подпомагане на домакинствата с ниски доходи и на социални заведения на бюджетна издръжка при ползване на електрическа енергия, топлинна енергия, горива и вода за битови нужди, приета с ПМС №205 от 1996 г.

допълнителни доходи; активно търсене на работа и готовност за включване на пазара на труда. Тези критерии стесняват обхвата, но и засилват целевия характер на помощите. Заедно с това те предопределят профила на бенефициентите, който включва предимно „хронично“ бедни групи от населението: нетрудоспособни възрастни лица и инвалиди с ниски пенсии, семейства на безработни или нископлатени работещи лица с деца.

- Помощите по програмата за енергийно подпомагане, подобно на месечните социални помощи, са насочени към лица и *домакинства* с нисък доходен и имуществен статус. Това показва, че тази програма „надгражда“ (допълва) базисната схема за осигуряване на минимални доходи на бедните хора чрез целеви месечни помощи – за нея са характерни връзките, които регулират взаимоотношенията на социалното подпомагане с другите компоненти на социалната защитна мрежа и с пазара на труда.

- *Равнището на доходния праг за достъп до енергийните помощи се определя от два компонента – диференцирания минимален доход за социално подпомагане (изчисляван по програмата/схемата за осигуряване на минимални доходи чрез месечни социални помощи) плюс стойността на нормативите за минимални месечни енергийни потребности, които са обособени „за отопление“ и „за други енергийни потребности“, по фиксирани цени на електрическата енергия, потребявана от населението за битови нужди, действащи за съответния месец. По такъв начин още в самото начало имплицитно е вътъкано разбирането за енергийна бедност, която се свързва не само с недостига на енергия за отопление, но и на такава за други битови потребности.*

- При въвеждането на програмата през 1995 г. величината на втория компонент – нормативите за минимални месечни енергийни потребности, и в двете ѝ части е *диференцирана според размера на обитаваното жилище* (вж. табл. 1).

Въвеждането на нормативи за минимални месечни *енергийни* потребности осигурява *автоматизъм* на механизма за подпомагане (респ. на доходния праг) при всяка промяна на цените на енергоносителите. Това е важен положителен момент в дизайна на програмата, който се запазва през годините. В масовия случай обаче тези нормативи не участват в пълния си размер при определянето на доходния праг, а с 60-процентен дял (1995 г.), който една година по-късно е повишен на 90%. Изключение е направено „за жените над 55-годишна възраст, за мъжете над 60-годишна възраст<sup>2</sup> и за инвалидите, живеещи като едночленно домакинство, както и за всички домакинства с деца под 18-годишна възраст“, за които се прилагат нормативите за минимални месечни енергийни потребности, установени за двустайно жилище, независимо от размера на реално обитаваното жилище.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Тогава това е възрастта за пенсиониране на работещите в масовата трета категория труд.

<sup>3</sup> По-късно диференциацията в размера на помощта за отопление се постига не чрез нормативите за минимални месечни енергийни потребности, а чрез въвеждането на диференциран минимален доход

Таблица 1

Нормативи за минимални месечни енергийни потребности по сезони и размер на жилището

| Сезон                                | Енергийни потребности                            | Размер на жилището | Нормативи за минимални месечни енергийни потребности (ПМС № 43, 1995) | Нормативи за минимални месечни енергийни потребности (ПМС № 205, 1996) |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Отоплителен сезон от 1.XI до 30.IV.  | За отопление независимо от вида, който се ползва | Едностаино         | 560 кВтч, в т.ч.<br>280 кВтч дневна<br>280 кВтч нощна                 | 560 кВтч, в т.ч.<br>390 кВтч дневна<br>170 кВтч нощна                  |
|                                      |                                                  | Двустаино          | 840 кВтч, в т.ч.<br>420 кВтч дневна<br>420 кВтч нощна                 | 840 кВтч, в т.ч.<br>590 кВтч дневна<br>250 кВтч нощна                  |
|                                      | Други енергийни потребности                      | Едностаино         | 100 кВтч, в т.ч.<br>50 кВтч дневна<br>50 кВтч нощна                   | 100 кВтч, в т.ч.<br>70 кВтч дневна<br>30 кВтч нощна                    |
|                                      |                                                  | Двустаино          | 170 кВтч, в т.ч.<br>90 кВтч дневна<br>80 кВтч нощна                   | 170 кВтч, в т.ч.<br>120 кВтч дневна<br>50 кВтч нощна                   |
| Неотоплителен сезон от 1.V. до 31.X. | Други енергийни потребности                      | Едностаино         | 100 кВтч, в т.ч.<br>50 кВтч дневна<br>50 кВтч нощна                   |                                                                        |
|                                      |                                                  | Двустаино          | 170 кВтч, в т.ч.<br>90 кВтч дневна<br>80 кВтч нощна                   |                                                                        |

Източник: ПМС № 43 от 1995; ПМС № 205 от 1996.

- Помощта се предоставя в *парична форма*, а размерът ѝ се определя като *разлика* между този доходен праг и собствените доходи на бенефициентите за последните 6 месеца, предхождащи датата на подаване на молбата-декларация.<sup>4</sup> По такъв начин в рамките на подпомаганата част от населението се прилага диференциран подход *според дохода*.

- Програмата действа през *цялата* година, като нормативите за потребление през неотоплителния сезон са по-ниски (100 кВтч). Нейният *целогодишен характер* я прави по-скъпа и по-трудна за администриране.

- *Начинът за идентификация на бенефициентите* е същият като при месечните социални помощи: подаване на молба-декларация със съответните подкрепящи документи – извършване на социална анкета – вземане на решение – отпускане на помощта.

- *Финансирането на програмата* през този начален период се извършва със средства от специално създаден фонд „Целева социална защита“ като

---

за отопление, който се прилага вместо диференцирания базов/гарантиран минимален доход за месечно социално подпомагане.

<sup>4</sup> Бенефициентите, които за отопление използват въглища или други горива, могат да ползват в натура полагащата им се помощ за целия шестмесечен период на отоплителния сезон.

извънбюджетна сметка към Министерството на труда и социалните грижи. Средствата по фонда се набират главно от субсидии от държавния бюджет плюс дарения от местни и чуждестранни физически и юридически лица, целеви постъпления от чуждестранни физически и юридически лица, приходи от лихви по депозити на свободни средства на фонда и от други постъпления.

Целевото финансиране на социалното подпомагане е добра практика, която се различава съществено от децентрализирания подход на финансиране на месечните социални помощи, прилаган по онова време, но по-късно тя е заменена от програмното бюджетиране.

През периода на *финансово-икономическата криза, започнала през 1996 и продължила през 1997 г.*, се извършват следните основни промени:

- Този вид целево подпомагане е включено като вид месечна натурална помощ в Правилника за социално подпомагане, приет с ПМС № 398 от 27.10.1997 г., което е стъпка към консолидация на системата за социално подпомагане.

- Бенефициенти на помощта са отговарящите на изискванията лица и семейства, а не домакинствата.

- Премахва се целогодишният характер на програмата, като помощи вече се отпускат само през отоплителния сезон (тогава 6 месеца – от 1 ноември до 30 април).

- Отпада компонентът „други енергийни нужди“, използван при определяне на доходния праг за достъп. Този праг остава като сума от диференцирания минимален доход за социално подпомагане плюс левовата равностойност на норматива за минимални месечни енергийни потребности за съответния месец (тогава в размер 400 кВтч електрическа енергия, от които 280 кВтч дневна и 120 кВтч нощна).

- Диференциацията на размера на помощта за отопление през 1997 г. става въз основа на специфични лимити според вида на ползвания източник на енергия, без оглед на размера на обитаваното жилище, каквато е дотогавашната практика (вж. чл. 9, ал. 4 на Правилника). Нормативите са, както следва: електроенергия 400 кВтч (280 дневна + 120 нощна); топлоенергия 0,7 Гкал; твърдо гориво 2 т брикети за целия 6-месечен отоплителен сезон.

По такъв начин диференцирането на помощта според *дохода* (т.е. като разлика между норматива за отопление и разполагаемия доход на бенефициентите) и според *големината на жилището се заменя* от диференциация според *вида на ползваното отопление*. В случаите, когато правоимащи лица и семейства съжителстват в едно жилище, помощта се удвоява.

Това, от една страна, опростява администрирането във връзка с определянето на правото на достъп до помощите, а от друга – позволява да се отчитат разликите в цените на отделните видове енергоносители.

- За децата до 18-годишна възраст се въвежда по-висок коефициент при изчисляване на диференцирания минимален доход за социално подпомагане (първия компонент при определяне на доходния праг за достъп до помощите

за отопление). Това може да се разглежда като първа стъпка към последващото въвеждане за целите на този вид социално подпомагане на система от специфични диференцирани коефициенти по групи от населението при определяне на доходния праг.

- Финансирането на социалното подпомагане се осигурява основно със средства от общинския бюджет. Така се премахва съществуващото дотогава финансиране от фонд „Целева социална защита“, което е в рамките на възприетата обща политика за радикално намаляване на извънбюджетните сметки на министерствата.

- Помощта е в натура и се осигурява „чрез безплатен за получателите лимит от фирмите-доставчици“. Последното означава, че бенефициентите не получават помощите директно в парична форма, а в натура чрез доставчиците на енергия.

По такъв начин *посоката на промените през този тежък икономически период е към консолидация, по-рестриктивен подход, натурализация и диференциация на помощите според вида на ползвано отопление.*

Основните промени *през последвалия стабилизационен период* (докъм 2001 г.) се свеждат до следното:

- През 1998 г. със Закона за социално подпомагане (ЗСП) и Правилника за неговото прилагане (ППЗСП) се кодифицират всички социални права на най-нискодоходните лица и семейства, в т.ч. подпомагането при ползването на енергия.

- Обект на подпомагане остават семействата (както е и при месечните помощи с въведения от ЗСП регламент).

- Програмата потвърждава осигуряването само на помощи за отопление през отоплителния период, като *не възвръща съществувалия до октомври 1997 г. компонент за „други енергийни нужди“.*

- Продължителността на този период обаче непрекъснато се намалява: през 1998 г. той е от 1 ноември до 30 април; през 1999 г. се съкращава до 15 април, а от 2000 г. и след това трайно остава петмесечен – от 1 ноември до 31 март.

- Премахва се диференциацията на нормативите, респ. на помощите, по видове отопление, което облекчава администрирането.

- Запазва се единствено месечният норматив за минимално потребление на електроенергия, като неговият размер се увеличава от 400 на 430 кВтч електрическа енергия, от които 280 кВтч дневна.

- Размерът на помощта за отопление възвръща предишната практика и вече се определя като разлика между собствените доходи и сумата от диференцирания минимален доход за социално подпомагане и определената средномесечна стойност на електрическата енергия по посочения норматив.

- При изчисляване на диференцирания минимален доход за социално подпомагане (който, както беше посочено, е първият компонент при определяне на доходния праг за достъп до помощите за отопление) от 2001 г. преферен-

циален коефициент се прилага освен за децата до 18-годишна възраст също и за самотните хора на възраст над 70 години и за инвалидите с над 90% трайно намалена работоспособност. Това са допълнителни стъпки към изчисляването и прилагането на диференциран минимален доход за отопление като доходен критерий/праг за достъп до помощите за отопление.

- Променя се икономическата форма на тези помощи – от натурални те стават парични и се предоставят на бенефициентите, а не чрез доставчиците. Това улеснява управлението, но е предпоставка помощите да не бъдат използвани по предназначение. От 2000 г. натуралното подпомагане се прилага само за семействата, които ползват централно отопление – целта е да се гарантира плащането на топлофикационната услуга на дружествата-доставчици, които страдат от хронична финансова нестабилност.

- Централизира се начинът на финансиране – от 1999 г. средствата за целевите месечни помощи за отопление се осигуряват от републиканския бюджет в рамките на утвърдените средства със Закона за държавния бюджет за съответната година и се предоставят по бюджетната сметка към Министерството на труда и социалната политика (МТСП).

Промените през този период са свързани най-вече със *синхронизиране на програмата за целево енергийно подпомагане с въведената законова рамка* (ЗСП); *регулиране на помощите по размер* (минимално увеличаване на месечния норматив, който вече определя и размера на помощта) *и по обхват* (преференциални коефициенти за отделни уязвими групи бенефициенти); *опростяване на администрирането на схемата* (въвеждане на парична форма на подпомагане директно на получателите; еднакъв размер на помощите за целия отоплителен сезон в зависимост от утвърдения месечен норматив); използване на програмата за намаляване на задължността на топлофикациите.

Следващите промени в дизайна на програмата за целево енергийно подпомагане *през периода след 2001 г. и до средата 2008 г. се извършват в благоприятна икономическа среда*, но при значителни увеличения на цените на електро- и топлоенергията, и съвпадат с реструктурирането на електроенергийния сектор (раздържавяване, обособяване на електропреносната от електро-разпределителната мрежа), както и със задълбочаването на финансовите проблеми на топлофикационните дружества, засягащи ниската събираемост на вземанията от битовите абонати. Във връзка с пристъпването към съществено увеличаване на цените на енергията (с над 40% за периода 2002-2004 г.) през 2001-2003 г. се извършват *важни промени от гледна точка на оптимизирането на социалната защита, но и на по-лекото приемане на тези ценови шокове от страна на населението*:

*Първо*, през 2003 г. министърът на труда и социалната политика издава специална Наредба №5 за условията и реда за отпускане на целеви помощи за отопление, с което тази материя се извежда от Правилника за прилагане на ЗСП. С нея се възвръща диференциацията на помощите според вида на ползвано отопление – бенефициентите, които се отопляват с електроенергия

и с парно, получават помощ, равна на левовата равностойност на норматива за потребление на електроенергия; за тези, ползващи твърдо гориво, помощта се определя на базата на левовата равностойност на 1.2 т брикети за целия отоплителен сезон (намалението на норматива за твърдо гориво се свързва със съкращаването на отоплителния сезон от 6 на 5 месеца).

*Второ*, нормативът за потребление при отопление с електроенергия се покачва от 430 кВтч през 1998 г. на 450 кВтч през 2001 г., като целта е да се увеличи размерът на помощта. Така обхватът на системата се адаптира към нарастващата социална тежест на повишаващите се цени на енергоносителите, които стават проблем не само за най-бедните, но и за все по-голям брой лица с регулярни източници на доход, в т.ч. пенсионери, заети лица с ниски доходи и др.

На тази основа и при новите цени на електроенергия от 2002 г., приети от държавния регулатор (табл. 2), стойността на норматива за потребление на електрическа енергия, който (единствено вече) определя размера на целевата помощ за бенефициентите отопляващи се с ток и парно, нараства с 21%.

Таблица 2

Цени на електрическата енергия, използвана за битови нужди от населението, приети от Държавната комисия за енергийно регулиране през 2002 г.

| Начин на измерване | Зони в денонощието | Месечно потребление | Цена (лв./кВтч)                                                          | Прилага се за                                                                                                         |
|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| С две скали        | Дневна             | До 75 кВтч          | 0.098                                                                    | Всички потребители                                                                                                    |
|                    |                    | Над 75 кВтч         | 0.127                                                                    | Всички потребители                                                                                                    |
|                    | Нощна              | Цялото потребление  | 0.068                                                                    | ●Присъединени към топлопреносната мрежа<br>●Неприсъединени към топлопреносната мрежа за периода 1 април – 31 октомври |
|                    |                    | До 50 кВтч          | 0.053                                                                    | ●Неприсъединени към топлопреносната мрежа за периода 1 ноември – 31 март                                              |
|                    | Над 50 кВтч        | 0.068               | ●Неприсъединени към топлопреносната мрежа за периода 1 ноември – 31 март |                                                                                                                       |
| С една скала       |                    | До 75 кВтч          | 0.098                                                                    | ●Присъединени към топлопреносната мрежа<br>●Неприсъединени към топлопреносната мрежа за периода 1 април – 31 октомври |
|                    |                    | Над 75 кВтч         | 0.127                                                                    | ●Присъединени към топлопреносната мрежа<br>●Неприсъединени към топлопреносната мрежа за периода 1 април – 31 октомври |
|                    |                    | До 125 кВтч         | 0.098                                                                    | ●Неприсъединени към топлопреносната мрежа за периода 1 ноември – 31 март                                              |
|                    |                    | Над 125 кВтч        | 0.127                                                                    | ●Неприсъединени към топлопреносната мрежа за периода 1 ноември – 31 март                                              |

Действителният размер на помощта за семействата, които се отопляват с електроенергия, се увеличава с близо 40% спрямо предходния сезон, когато тя е диференцирана според доходите на семействата и средният ѝ размер се равнява на около половината от норматива. Относителното повишение се

отразява особено положително на семействата, които се отопляват с парно, тъй като неговата цена се повишава с 10%, а помощта за тях нараства с двойно по-висок процент. Промяната е оправдана, като се има предвид, че задлъжнялостта към фирмите-производители на топлоенергия е най-голяма именно сред тези потребители. Чрез целевата помощ за отопление в случая се решават две задачи: (а) по социалната защита на нискодоходните клиенти на топлофикационните дружества; (б) осигуряването на известно платежоспособно търсене на техните услуги, респ. на гарантирани по обем приходи, които да съдействат за финансовото стабилизиране на тези дружества.

*Трето*, от гледна точка на механизмите за социална защита особено важно е да се отбележи въвеждането при цените на дневната електроенергия на *социална тарифа* чрез т.нар. две стъпала – потреблението до 75 кВтч се заплаща от *всички* потребители по старите цени (първо стъпало), а над тази граница по новите (второ стъпало). В допълнение за отоплителния период (1 ноември – 31 март) неприсъединените към топлопреносната мрежа потребители се ползват от преференцията да плащат част от консумацията си на електроенергия по старите цени (вж. табл. 2). Тази мярка може да се разглежда като форма за преразпределяне на социалния ефект от повишените цени между високодоходните групи (които се предполага, че консумират повече енергия и ще заплащат по-голямо количество по новите цени) и нискодоходните (които се стремят да ограничават потреблението на енергия). Същевременно обаче „универсалният“ достъп до първото стъпало означава неоправдано подпомагане/субсидиране на по-заможните потребители на електроенергия.

*Четвърто*, тъй като нормативите за електроенергия, респ. за твърдо гориво, стават единствен определител на размера на помощта, това води до премахване на нейната диференциация в зависимост от величината на собствения доход на подпомаганите лица и семейства. Както беше посочено, от въвеждането на програмата през 1995 г. размерът на помощта се изчислява като *разлика* между сумата от диференцирания минимален доход за социално подпомагане плюс стойността на норматива за потребление на електроенергия и действителните собствени доходи (с изключение на отоплителния сезон 1997-1998 г. и на клиентите на топлофикационните дружества<sup>5</sup>). При този начин на определяне помощта е диференцирана от 0.01 лв. до максималния левов размер на норматива в зависимост от доходите на семейството. Така се избягва рязкото противопоставяне между семействата с доход малко под прага за достъп и тези с доход малко над него, които нямат право на подпомагане. Ако помощта се предоставяше в пълния размер на норматива за всички правоимащи

<sup>5</sup> От 2000 г. те получават максималния размер на норматива (ако той не надвишава действително извършените разходи), като помощта се превежда директно в топлофикационните дружества. Въвеждането по онова време на посоченото изключение изглежда оправдано, първо, от гледна точка на редицата проблеми в централното топлоснабдяване, породени от монополното положение на топлофикационните дружества и тяхното финансово състояние, и второ, от малкия брой на бенефициентите (25-26 хил. семейства, или около 4% от общия брой подпомагани).



лица, то безработните (чиито семейства съставляват съществена част от подпомаганите) биха имали по-малко стимули да започнат работа на официалния пазар на труда. В случай че започнат нископлатена работа и доходите им превишат незначително защитената доходна линия, те биха загубили право да получават сума, приблизително равна на тогавашна половинмесечна минимална заплата, което е сериозен демотивиращ фактор (проявление на ефекта от т.нар. капан на безработица). Така механизмът за целево енергийно подпомагане до 2001 г. вкл. (вж. чл.15, ал. 5 на действащия тогава Правилник за прилагане на ЗСП – ППЗСП) се стреми да отчита ефектите от едни или други механизми за социална защита на бедните върху тяхното поведение на пазара на труда.

Както се вижда от приведените аргументи, въвеждането на еднакъв размер на помощите за всички бенефициенти, които се отопляват с един и същи вид гориво, е противоречива от гледна точка на социалната справедливост и въздействие мярка. Нейната противоречивост се смекчава от наличието на „първото стъпало“ (което обаче по-късно е отменено), от натуралния характер на помощта<sup>6</sup> (която през този период отново започва да се превежда на доставчиците) и в известна степен се оправдава от по-малките административни разходи за прилагането на програмата за целево енергийно подпомагане през отоплителния сезон.

*Пето*, през 2003 г. за изчисляване на размера на помощите се въвежда т.нар. диференциран минимален доход за отопление – ДМДО (вж. чл. 2, ал. 3 на Наредба №5 от 30.05.2003 г.). Той се изчислява по същия начин, както диференцирания минимален доход за социално подпомагане – въз основа на гарантирания минимален доход (ГМД) и система от коефициенти (от 2005 г. – проценти) за различните социални групи. Размерът на коефициентите (процентите) по правило е по-висок в сравнение с използваните за изчисляването на диференцирания минимален доход за социално подпомагане. Чрез тази *параметрична промяна* програмата за целево подпомагане за отопление получава възможност да диференцира и да регулира достъпа до предоставяните от нея помощи съобразно своите цели и ресурси.

*Шесто*, финансирането на програмата за целева социална защита за отопление остава централизирано, но вече се осъществява в рамките на програмното бюджетиране, прилагано в МТСП, и по-специално като част от програмата „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“.

---

<sup>6</sup> По принцип паричните помощи биха имали по-силен демотивиращ ефект за работещите лица с ниски заплати, които ще се окажат малко над защитения доходен праг. При положение че помощите се отпускат в натура, индивидуалната мотивация (респ. демотивация) за поддържане на индивидуалния доход на определено равнище ще се влияе от много повече фактори, в т.ч. размера на семейството, вида на отоплението в жилището и др. В този смисъл връщането на паричния характер на помощите (с изключение на тези за отопление с топлоенергия) през 2010 г. има демотивиращо въздействие.

През май 2008 г., в навечерието на навлизането в рецесия, е приета нова Наредба за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, която (със съответните изменения) е в сила и към края на анализирания тук период. Главните промени са:

- Удължаване на периода, през който се отчита собственият доход на подпомаганите лица и семейства (от 1 на 6 месеца преди подаването на заявлението-декларация). С допълнение от 2009 г. е уточнено, че доходите се декларират за месеца, през който са получени, независимо за кой период се отнасят.

- Увеличаване (през 2008 и 2013 г.) на процентите спрямо ГМД, въз основа на които се изчислява диференцираният минимален доход за отопление на 17-те подпомагани социални групи<sup>7</sup>. По този начин се създава възможност системата за енергийно подпомагане да се отвори за повече бенефициенти.

Анализът на промените в процентите през периода 2008-2018 г. показва, че от гледна точка на категориите подпомагани лица и семейства структурата на системата от проценти е постоянна. Единствената промяна е през 2014 г. с добавянето на категорията „дете, настанено в семейство на роднини и близки или в приемно семейство“. Очевидната цел е да се специфицира размерът на помощта за такива деца, като се приложи относително по-висок процент, който допълнително да стимулира приемното родителство като част от националната политика по отношение на децата.

С приемането на новата наредба през 2008 г. законодателят е приложил еднакво нарастване на стойностите на всички проценти спрямо използваните дотогава. Това, при равни други условия, дава възможност повече хора да ползват помощи за отопление, тъй като се увеличава стойността на доходния праг (ДМДО). Със следващото повишение на процентите през 2013 г. „обхватът на програмата за целево енергийно подпомагане се увеличи с около една четвърт“. Използван е диференциран подход, като увеличението е по-голямо за процентите, прилагани спрямо съвместно живеещите съпрузи (1.16 пъти нарастване) и учещите деца (1.15 пъти), с което се стимулира ходенето на училище. Най-малко е покачването при лицата, за които се прилагат най-високите проценти, например възрастните хора, живеещи сами (1.08 пъти). Това води до свиване на диференциацията между отделните проценти – коефициентът на вариация спада с над 2 пр.п. (от 20.5 на 18%). Прави впечатление по-високият процент, предвиден за „лице, съжителстващо с друго лице“, в сравнение с този за „всеки от съвместно живеещите съпрузи“. Това е дискриминация на законните семейства спрямо конкубинатната форма на съжителство.

На тази основа по въпроса за актуализиране на разглежданите проценти може да се обобщи, че промените, от една страна, отразяват наличието на известна неустойчивост на този елемент от системата за целево подпомагане за отопление, но от друга, те са показателни за нейната адаптивност спрямо външните и вътрешните фактори и условия, в които тя работи.

<sup>7</sup> Техните величини са представени подробно в Shopov, 2016, p. 42.

Във връзка с това трябва да се обърне специално внимание на следното важно обстоятелство: От 2009 до края на 2017 г. размерът на ГМД е замразен (за пореден път) на 65 лв., тъй като от въвеждането му досега не е решен въпросът с начина за неговото актуализиране – например периодичност, фактори, формула и т.н. Такива продължителни замразявания на размера на ГМД (обусловени от приоритизираната през годините необходима финансова стабилност, постигана с рестриктивна бюджетна политика) не позволяват да се осигури адекватна социална защита на най-нискодоходните и рискови групи от населението, които разчитат на подкрепата на държавата.<sup>8</sup> При това положение въвеждането на специфични, по-високи проценти за изчисляване на ДМДО е подход, който позволява по-гъвкаво функциониране на програмата за предоставяне на целеви помощи за отопление чрез „самостоятелно“ регулиране на доходния праг за достъп до тях.

• Намаляване на месечния норматив за потребление, въз основа на който се определя размерът на помощта – от 450 кВтч (2007 г.) на 350 кВтч (2008 г.) и на 385 кВтч електроенергия, от които 280 кВтч дневна и 105 кВтч нощна (2014 г.), при това „по осреднена крайна продажна цена на електроенергията за битов потребител към 31 октомври на текущата календарна година“. Съгласно чл. 3, ал. 6 на цитираната наредба, въведена като ал. 3 с промяна в ДВ, бр. 94 от 2013 г. (посл. изм. ДВ., бр. 56 от 2018 г.), се допуска също че „при промяна на цената на електроенергията, която води до промяна на месечния размер на целевата помощ за отопление по ал. 1 до десет процента за съответния отоплителен сезон, целевата помощ може да се определи ... в размера ѝ от предходния отоплителен сезон“. Това поставя в други измерения автоматичния регулатор на механизма за енергийно подпомагане и дава възможност за намаляване на помощите и/или за непълно компенсиране на растежа на цените на електроенергията. Трябва обаче да се подчертае, че до момента тази възможност не е била използвана.

В своята цялост посочените промени са *рестриктивни* (с изключение на втората), които след 2009-2010 г. *не са адаптирани към новите социално-икономически реалности и водят до понижаване на степента на социална защита, предоставяна от тази програма*. Имайки предвид и препоръките към България от ЕК за подобряване на обхвата и адекватността на социалните помощи в контекста и на енергийната бедност, все по-наложително изглежда приоритизирането със съответната ресурсна осигуреност на политиката за социално подпомагане.

Въз основа на представения ретроспективен аналитичен преглед на основните промени след 1995 г. в дизайна на програмата за предоставяне на целеви социални помощи за отопление през зимния период могат да се направят *някои обобщения и изводи*, които биха били полезни при по-нататъшното ѝ оптимизиране с оглед осигуряването на адекватна социална защита на енер-

<sup>8</sup> Същевременно обаче това способства за по-добра насоченост на помощите.

гийно бедните:

Първоначално програмата е въведена като целогодишна схема за енергийно подпомагане, която е насочена към покриване на нормативно определени минимални „енергийни“ нужди на лица и семейства с ниски доходи, нямащи възможност да осигурят своите „потребности от отопление“ и „други енергийни потребности“. По такъв начин още в самото начало в нея е заложено разбирането за енергийна бедност, която се свързва не само с недостига на енергия за отопление, но и на такава за други битови потребности.

Въвеждането на нормативи за минимални месечни енергийни потребности е важен положителен момент в дизайна на програмата. Той се запазва през годините, защото осигурява автоматизъм на механизма за подпомагане (респ. на доходния праг) при всяка промяна на цените на енергоносителите. Това, разбира се, е валидно при непроменлив размер на норматива.

Впоследствие програмата се ориентира към предоставяне единствено на помощи за отопление (1997 г.) и през отоплителния период (6-месечен от 1997 г. и 5-месечен от 2000 г.).

Условията за достъп до помощите от самото начало се основават на изискванията за доходен, имуществен и трудов статус, заложен в базисната програма за предоставяне на месечни социални помощи на бедните.

Първоначално размерът на помощта е диференциран в няколко аспекта:

- според дохода, тъй като помощта допълва (подобно на схемата за предоставяне на целеви месечни социални помощи) доходите на бенефициентите до определен праг, който на свой ред се определя като сума от: (а) диференцирания минимален доход за социално подпомагане плюс стойността на нормативите за минимални месечни енергийни потребности, които са обособени „за отопление“ и „за други енергийни потребности“, и (б) собствените разполагаеми доходи на кандидатите за помощи. С други думи, размерът на помощта се е определял като разлика между този доходен праг и собствените доходи на бенефициентите от предходен период. Това е *социално по-справедлив начин за изчисляване на помощите*, но пък изисква по-големи административни усилия и разходи;

- според вида на жилището, тъй като използваните нормативи за месечни енергийни потребности са различни за едностайни и за двустайни жилища;

- според сезона, защото извън отоплителния сезон нормативът е чувствително намален.

След 1997 г. последователно се въвеждат *важни промени в първоначалния дизайн* на програмата:

От 1997 г. се премахва диференциацията според размера на обитаваното жилище и до края на 90-те години се прилага диференциация според вида на ползвания източник на енергия. Премахват се също подпомагането през неотоплителния сезон, както и компонентът в норматива за „други енергийни нужди“.

От 2003 г. *нормативите* за минимално потребление на електроенергия и на твърдо гориво остават *единствена детерминанта на размера на помощите* – съответно за отопляващите се с електро- и топлоенергия и за използващите твърдо гориво. Така те започват да се предоставят в еднакъв размер на всички бенефициенти, ползващи един и същи вид гориво. *От гледна точка на социалната справедливост и солидарност това поставя в по-изгодно положение получателите с относително по-високи доходи.*

Самите нормативи се отличават с: (а) *нестабилност* на използваните размери/величини, като общата тенденция е към намаление; (б) публична *неяснота относно методологията за тяхното определяне.*

По отношение на *доходните критерии*, към тези, които се използват в схемата за предоставяне на месечни социални помощи постепенно се въвеждат (през 1997 и 1998 г.) диференцирани коефициенти за някои групи от кандидат-бенефициентите, а от 2003 г. – т.нар. диференциран минимален доход за отопление. Оттогава програмата за предоставяне на целеви помощи за отопление прилага собствени и по-високи коефициенти (от 2005 г. – проценти) за изчисляване въз основа на ГМД на доходния праг за достъп до помощите за отопление. Чрез промени в процентите се осигурява по-самостоятелна гъвкавост на програмата, особено при продължителното замразяване на ГМД, както и специфичен за нея диференциран подход към обособените 17 групи бенефициенти.

Всичко това отразява постепенното й *параметрично „еманципиране“ от схемата за месечни социални помощи*, а също и опита за оптимална адаптация към провежданата бюджетна политика в интерес на хората, които се нуждаят от помощта на държавата.

Както и при норматива за минимално потребление на електроенергия, съществува *неяснота относно методологията, по която се определят процентите, използвани за изчисляване на диференцирания минимален доход за отопление.* По такъв начин *промените от този 5-6-годишен период (1997-2003 г.) до голяма степен оформят чертите на действащата актуална програма за целеви помощи за отопление през зимния сезон.*

*Икономическата форма* за предоставяне на помощта се променя неколккратно от парична (предоставяна директно на бенефициентите) в натурална (чрез получаване на „безплатни“ лимитирани до норматива услуги/или твърдо гориво от доставчиците на горива). Натуралната форма по принцип гарантира в по-голяма степен целевия характер на този вид помощи, но изисква по-големи административни усилия и разходи. Поради това *паричната форма е за предпочитане*, като администраторите на програмата прилагат методи за контрол върху тяхното използване (например дирекциите „Социално подпомагане“ изискват и получават от електроснабдителните дружества информация дали получатели на помощи имат неплатени сметки).

Дългогодишна практика е помощите за абонатите на топлофикациите да се превеждат директно на съответните дружества, с което се подпомагат

усилията за намаляване на дефицитите в техните бюджети. За отоплителен сезон 2017-2018 г. е решено и на тези абонати помощите да се изплащат директно в парична форма. Мотивът е „да се даде възможност за по-голяма гъвкавост в аварийни ситуации и гарантиране на тяхното отопление през зимата“ и произтича от големите аварии в София и в други градове, оставили през мразовития януари 2017 г. много граждани без отопление за няколко дни.

Кратковременен специфичен механизъм на подпомагане за отопление е въвеждането и използването през 2002-2003 г. при цените на дневната електроенергия на *социална тарифа* чрез т.нар. *две стъпала*. Недостатък на този подход е подпомагането чрез първото стъпало и на високодоходните групи от населението.

Първоначалното *финансиране* от специален фонд „Целева социална защита“ като извънбюджетна сметка към МТСП се заменя от финансиране за сметка на републиканския бюджет (от 1997 г. – през общинските бюджети, а от 2002 г. – през бюджета на МТСП в рамките на програмното бюджетиране като част от програмата за целеви помощи).

#### **Актуален дизайн на програмата за целева социална защита за отопление през зимния сезон на населението с ниски доходи – обобщено описание**

Според формулировка от отчети на МТСП непосредствената цел на тази програма, е „да се предоставят финансови средства, с които хората с ниски доходи да осигурят отоплението си през зимния период“.<sup>9</sup> Това кореспондира с едни от целите, поставени в чл.1 на ЗСП – „подпомагане на гражданите, които без помощта на друго не могат да задоволяват своите основни жизнени потребности“, и „подкрепа за социално включване на лицата, които получават социални помощи“. Въз основа на това в по-широк план като нейна по-обща цел може да се разглежда облекчаването на бедността, свързана с отоплението, съобразно социално-икономическото развитие и възможности на страната.

В тези общи рамки *параметрите на действащата програма* за предоставяне на целеви помощи за отопление през зимния сезон са определени в Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление (посл. изм. ДВ, бр. 56 от 6 юли 2018). Ключови сред тях са:

*Първо*, право на целева помощ за отопление имат лицата и *семействата*, чийто средномесечен доход за предходните 6 месеца преди месеца на подаване на заявлението-декларация е по-нисък или равен от ДМДО, и които отговарят на условията за получаване на месечни социални помощи по реда на Правилника за прилагане на социално подпомагане.

<sup>9</sup> Вж. Отчет за степента на изпълнение на програмните бюджети на МТСП за 2015 г., с. 52. В Отчета за дейността на Агенцията за социално подпомагане за 2008 г. е посочено, че целта е „осигуряване на средства за отопление на хората в тежко социално положение“ (с. 4).

*Второ*, основните критерии за достъп са свързани с установяване на доходния, имуществения, трудовия, здравния и възрастовия статус на кандидатите за подпомагане. Те са подробно описани в чл. 10 и 11 на Правилника за прилагане на ЗСП, като главните сред тях са систематизирани в матрица 1.

Матрица 1

| Критерий                                   | Описание                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Доходен праг – ДМДО                        | Декларираният от кандидата месечен доход трябва да е под равнището на нормативно определения за различните рискови групи (ДМДО).<br>Прагът се определя въз основа на размера на ГМД и система от проценти.<br>Кандидатът трябва да декларира доходите си от всички икономически дейности, от продажба или замяна на недвижимо или движимо имущество, от наеми, пенсии, стипендии, месечни добавки за деца и др.                                                                  |
| Собственост                                | Бенефициентите не могат да: притежават жилище с размер, по-голям от нормативно определения според състава на семейството; притежават собственост, която може да бъде източник на доходи; са продали или дарили жилище, вила или земеделска земя през предходните 5 години, ако сделката надвишава 60 пъти размера на ГМД; отказват да обработват земя, предоставена им от държавен или общински поземлен фонд (това изискване не се отнася за хора с намалена работоспособност). |
| Условия и изисквания към безработните лица | Те трябва да:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>● са регистрирани в бюро по труда;</li> <li>● са изчакали период от 6 месеца, преди да кандидатстват и да получат помощ (това изискване не се отнася за хора с намалена работоспособност);</li> <li>● не отказват работа или курс за професионална квалификация, предлагани от бюрото по труда;</li> <li>● не отказват работа до 14 дни в месеца по 4 часа на ден в общински програми за заетост.</li> </ul>             |

*Трето*, размерът на помощта за отопление е еднакъв за всички кандидати, чиито заявления-декларации за подпомагане са одобрени. Месечният размер на помощта се определя на базата на левовата равностойност на 385 кВтч електроенергия, от които 280 кВтч дневна и 105 кВтч нощна, по осреднена крайна продажна цена на електроенергията за битов потребител към 31 октомври на текущата календарна година. За отоплителен сезон 2016-2017 г. размерът на целевата помощ е 362.30 лв. за целия отоплителен сезон, за 2017-2018 г. – 365 лв., а за 2018-2019 г. – 374.15 лв.

*Четвърто*, продължителността на отоплителния сезон е 5 месеца – от 1 ноември до 31 март.

*Пето*, идентификацията на бенефициентите става въз основа на подадено до местната дирекция по социално подпомагане заявление-декларация. В него се предоставя пълната информация за кандидатстващото лице или семейство, която е необходима за провеждане от социалните работници на социална анкета за установяване на верността на подадената информация. В заявлението кандидатът изрично посочва вида на ползваното отопление – топлоенергия, електроенергия, твърдо гориво<sup>10</sup> или природен газ. Въз основа

<sup>10</sup> Около 80% от заявленията са за твърдо гориво, което поражда *проблеми* с: (а) ефективността при използването на този източник за отопление, която е около 40%; (б) замърсяването на въздуха, което поставя въпроса за промяна на политиката в това отношение.

на базирания на социалната анкета доклад директорът на съответната дирекция издава заповед за отпускане или отказ на социална помощ. Трябва да се отбележи, че за бенефициенти, които получават месечни социални помощи, по принцип се ползват резултатите от социалната анкета, свързана с отпускането на тези месечни помощи. Това е важен фактор за намаляване на административните разходи по изпълнението на програмата за предоставяне на целеви помощи за отопление.<sup>11</sup>

*Шесто*, помощите се предоставят предимно в парична форма и на крайните бенефициенти. Изключение се прави при отопление с твърдо гориво, когато съответната сума се превежда от дирекция „Социално подпомагане“ на търговеца на твърдо гориво, който е осъществил доставката, при изрично отразено в заявлението-декларация желание от страна на кандидатстващото лице или семейство.

*Седмо*, контролът върху използването от бенефициентите на отпусканите им парични суми се извършва от дирекциите по социално подпомагане, които до 30 ноември предоставят на съответните дружества-доставчици на услуги списъци, съдържащи трите имена на бенефициента, клиентски номер и титуляр на сметката, за които е издадена заповед за отпускане на целева помощ за отопление. На свой ред електроснабдителните дружества връщат на дирекциите „Социално подпомагане“ информация по подадените списъци за наличие на неразплатени в срок задължения и предприети действия по прекъсване на електрозахранването за всеки от месеците през отоплителния сезон. При установяване на случаи, в които отпуснатата помощ не е била използвана по предназначение, се налагат санкции. Подобни са контролните взаимоотношения и с топлофикациите.

Оценявайки казаното дотук, могат да се обобщят *силните и слабите страни на действащата програма* за предоставяне на целеви помощи за отопление през зимния сезон на населението с ниски доходи.

*Силните ѝ страни* са свързани със следното:

- Тя е важен елемент от системата за социална защита на населението и по-специално от социалното подпомагане като втора социална защитна мрежа, вкл. от групата програми за целево социално подпомагане, в която влизат също предоставянето на месечни социални помощи, на семейни помощи за деца по реда на Закона за семейните помощи за деца (ЗСПД) и на социални помощи за интеграция на хората с увреждания по реда на Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Приблизителният дял на административните разходи за предоставянето на месечните социални помощи е около 14% от общите разходи на програмата, а на тези за целеви помощи за отопление – около 8.5% (ориентировъчни оценки, направени въз основа на данни от Отчет за степента на изпълнение на програмните бюджети на МТСП за 2015 г., с. 52 и 54).

<sup>12</sup> По този повод трябва да се отбележи, че в чл. 12 на ЗСП е записано, че „социалните помощи са месечни и целеви“. Това не е съвсем точно, тъй като целевият характер на помощите се определя от тяхното насочване съобразно предварително зададени критерии за достъп. По силата на това



- През последните десетина години дизайнът на програмата за предоставяне на целеви помощи за отопление е относително устойчив от гледна точка на механизма на функциониране – например условия за достъп, начин за определяне на размера на помощта, администриране и финансиране и т.н.

- Ползвайки същите основни принципи и подходи, тя надгражда схемата за предоставяне на месечни социални помощи.

- Прилага се диференциран подход към различни групи от населението за определяне на достъпа до помощите за отопление (чрез система от проценти към гарантирания минимален доход, въз основа на които се изчислява ДМДО).

- Процентите за определяне на ДМДО са различни и са с по-високи стойности, отколкото използваните за определяне на диференцирания минимален доход (ДМД), който е доходен критерий за достъп до месечните социални помощи. Това дава възможност за по-широк достъп до помощите за отопление и за по-голяма гъвкавост чрез самостоятелно регулиране на обхвата на програмата при продължителното замразяване на размера на ГМД.

- Използването на нормативи за минимални месечни потребности за отопление (в началото – за енергийни потребности) осигурява автоматизъм на механизма за подпомагане при всяка промяна на цените на енергоносителите. Това е важен положителен момент в дизайна на програмата, който се запазва през годините.

- Автоматизмът епизодично (главно през някои от последните години) се комбинира с *ad hoc* мерки като отпускането на допълнителни бюджетни средства за предоставяне на еднократни помощи за отопление или намаляване със съответен коефициент на размера на пенсиите при определяне на правото на целеви помощи за отопление на кандидат-бенефициенти от третата възраст с цел да не се допусне отпадане на пенсионери от целево подпомагане през съответния предстоящ отоплителен сезон поради осъвременения в средата на годината размер на пенсията им.

- Съобразно нуждите и предпочитанията си бенефициентите имат право да изберат вида отопление, който ползват.

- Помощите за отопление са сравнително добре насочени и достигат най-вече до бедните потребители.

- Изграден е солиден административен капацитет за практическото осъществяване на програмата. Налице е добро взаимодействие между различните заинтересувани страни (например на АСП и нейните териториални структури с НАП, доставчиците на енергия и др.).

- Има натрупан национален опит (специфична „административна памет“) в използването на социалната тарифа като допълнителна временна мярка за

---

месечните помощи, отпуснани въз основа на ГМД, също имат целеви характер, който се определя от условията, записани в чл. 10 и 11 на ППЗСП. Следователно има основания за прецизиране на законовия текст в чл. 12.

социална защита на потребителите при значително повишение на цените на електроенергия.

Като по-съществени *слабости* на програмата могат да се открият:

- Фокусът върху облекчаването на бедността, свързана с отопление, и предоставянето на помощи само през зимния сезон. По-мощните проблеми, които се отнасят до облекчаването на енергийната бедност, са изведени извън обхвата на програмата още през втората половина на 90-те години на миналия век.

- Неясната/публично необявена методология за определянето на ключови елементи от програмата (например размера на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия, който определя размера на помощта, и величината на процентите, използвани за определяне на ДМДО на 17-те групи от населението).

- Неясната методология за определяне на норматива за минимални месечни потребности от електроенергия, позволяваща чести „ръчни“ промени в неговия размер – най-вероятно поради бюджетни съображения. Това е белег за известна концептуална, но и оперативна неустойчивост на програмата.

- Еднаквият размер на помощта за всички получатели, който се определя единствено въз основа на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия. От гледна точка на социалната справедливост и солидарност това поставя в по-изгодно положение получателите с относително по-високи доходи.

- Малкият обхват на помощите за отопление, поради което голям дял от населението с ниски доходи е лишен от защита срещу увеличаващите се разходи за енергия.

- Зависимостта на достъпа до програмата от величината на ГМД, който обикновено се замразява за продължителни периоди (например на 55 лв. от 2005 до 2009 г.; на 65 лв. от 2009 до 2017 г.<sup>13</sup>), а това е предпоставка за посочения малък обхват на помощите за отопление.

- Недостатъчният размер на помощите – те заемат незначителен дял от доходите на бедните, които ги получават.

### **Възможни насоки за развитие на социалната защита в контекста на борбата с енергийната бедност**

Ключовите структурни проблеми обаче – не толкова и не само на самата програма за целеви помощи за отопление, колкото на цялостната система за

---

<sup>13</sup> В края на 2017 г. Министерският съвет приема постановление, с което определя размера на ГМД да се повиши на 75 лв. от 2018 г., т.е. със същата стъпка от 10 лв., както при предходното увеличение, което обаче е направено след четиригодишен период.

социално подпомагане и на социалната политика, засягат необходимостта от ясно и категорично обръщане с лице и към *енергийната бедност*, включваща бедността, свързана с отоплението, към която в момента е насочена програмата за предоставяне на целеви помощи за отопление.<sup>14</sup> С други думи, съществуващият сега тесен подход по отношение на бедността, свързана с отоплението през зимния сезон, *трябва да се разшири*. Усилията трябва да се фокусират върху осигуряване на социално подпомагане, чиято цел да бъде облекчаване на енергийната бедност, а в общ план – към провеждане на *държавна политика, вкл. енергийна, насочена към нейното ограничаване*. Тази необходимост е обусловена от комплексния характер на енергийната бедност, от външни за страната обстоятелства (например неизпълнените ни все още ангажименти в тази област, произтичащи още от Третия енергиен пакет, респ. от Директива 2009/72/ЕО относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и Директива 2009/73 относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ<sup>15</sup>), както и от очакваното развитие на някои специфични за България фактори като:

- относително по-големия обхват на енергийна бедност у нас в сравнение със средноевропейското равнище и очакванията за промени в националните ѝ измерения;

- промените в потреблението на електроенергия от домакинствата, на техните доходи и на цените на електроенергия.

В този контекст стоят открити немалко въпроси, които трябва да намерят решение, например да се въведе метод за определяне прага на енергийна бедност, както и да се дефинират понятията (в отговор на изискванията, съдържащи се в цитираните директиви) „енергийна бедност“, „бедност, свързана с отоплението“, „уязвими клиенти“. На тази основа е необходимо да се разработят концептуални рамки на държавна програма за социално подпомагане на енергийно бедните лица и семейства, а в *по-широк план – да се изготви национална стратегическа рамка за борба с енергийната бедност, вкл. и съответни планове за действие*.

Матрица 2 илюстрира структурирането на политиките спрямо социалните проблеми, свързани с енергийната бедност.

---

<sup>14</sup> Мнението на авторите по въпросите за обхвата на енергийната бедност е представено по-подробно в Цанов, Шопов, Белева, Христосков, 2017. с. 226-238; Shopov, 2016.

<sup>15</sup> Тези документи имат задължителен характер за държавите-членки и изискват те: (а) да вземат мерки за защита на крайните потребители и по-специално да осигурят адекватни гаранции за закрила на уязвими клиенти. Във връзка с това всяка страна определя понятието „уязвими клиенти“, което може да се отнася до *енергийна бедност* и наред с останалото – до забраната за спиране на електричеството на такива потребители в критични моменти; (б) да предприемат подходящи мерки, например съставяне на национални планове за действие в областта на енергетиката и предоставяне на помощи по линия на системите за социална сигурност, за да гарантират необходимите доставки на електроенергия за уязвими клиенти, или предоставяне на помощ за повишаване на енергийната ефективност с цел справяне с енергийната бедност при констатирането ѝ, вкл. в по-широкия контекст на бедността.

## Матрица 2

## Структуриране на политиките спрямо енергийната бедност

| Социален проблем  |                                               | Политики                                | Насоченост                                                         | Инструменти/вид                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Област на интервенция                                                                                                                                               |                                                               |
|-------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Енергийна бедност | Защита на уязвими клиенти                     | Бедност, свързана с отоплението         | Социална защита чрез целево социално подпомагане                   | Омекотяване на енергийната бедност на бедни лица и семейства                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Целеви социални помощи за отопление през зимния сезон по норматив за потребление на електроенергия за отопление ( <i>финансов инструмент</i> )                      | Енергиен пазар; поносимост на услугите за бедните потребители |
|                   |                                               |                                         | Социална защита чрез социални тарифи                               | Омекотяване на енергийната бедност на уязвими клиенти                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Целеви социални тарифи за заплащане на електроенергия по нормативи за потребление за битови нужди в <i>допълнение</i> на отоплението ( <i>финансов инструмент</i> ) | Енергиен пазар; поносимост на услугите за уязвими клиенти     |
|                   | Защита на уязвими клиенти и други потребители | Политики <i>извън</i> социалната защита | Ограничаване и превенция на енергийната бедност на уязвими клиенти | Нефинансови и дългосрочни мерки за:<br>(а) защита на потребителите, например:<br>регистър на уязвимите клиенти;<br>подобряване на тяхната информираност;<br>защита на правата им за достъпност и непрекъснатост на услугите и др.<br>(б) повишаване на <i>енергийната ефективност</i> на жилища, оптимизиране на битовото енергопотребление и др. | Извън енергийния пазар; други фактори на енергийната бедност                                                                                                        |                                                               |

Въз основа на извършения ретроспективен аналитичен преглед на националната програма за целево социално подпомагане за отопление могат да се направят *предложения за оптимизиране на социалната защита в разглежданата област* в следните две основни насоки:<sup>16</sup>

- по отношение на действащата програма за целеви помощи за отопление през зимния сезон;
- по отношение на публично обявени намерения на компетентни държавни институции за политики спрямо енергийната бедност и в частност във връзка с въвеждането на социални тарифи.

*Възможности за подобряване на програмата за целеви помощи за отопление през зимния сезон*

Както вече посочихме, тези възможности са свързани с извършването на *параметрични промени* за преодоляване на някои възлови слабости на програмата.

<sup>16</sup> В заключителната част на изследването са обобщени и някои области на дългосрочна интервенция за борба с енергийната бедност.

*Слабост 1:* Доходните критерии за достъп, които се прилагат по отношение на кандидатите за помощи за отопление чрез т.нар. ДМДО, се базират на ГМД за социално подпомагане, който не е променен от 2009 г. Една от причините за такъв дълъг период на замразяване е, че няма приет ясен и прозрачен механизъм за актуализиране на номиналния размер на ГМД в рамките на трипартитния социален диалог.

Предложение 1:

Актуализирането на ГМД да бъде с ясно определена периодичност (например ежегодно или на две години). То може да става въз основа на средния процент от нарастване на линията на бедност и на други минимални доходи като минималната работна заплата, социалната пенсия за старост (*вариант* – минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст), средното обезщетение за безработица. Изборът на тези променливи е обусловен от връзката им с месечните социални помощи като минимални доходи „от последна инстанция“ за бедните лица и семейства и социално-икономическия им профил, определян най-вече от техния доходен (под линията на бедност), трудов (заети на минимални възнаграждения; безработни) и възрастов (пенсионери на минимална пенсия) статус.

В случая „въз основа на средния процент“ не означава прякото му прилагане, а използването му като база за национално договаряне между социалните партньори и в рамките на предварително определен „коридор“ – например плюс-минус 5 на сто от получения среден процент. Целта е ГМД да следва развитието на другите източници на минимални доходи и по такъв начин да осигурява по-големи възможности на бедните лица и семейства да задоволяват своите жизнени потребности, което е и водеща цел на социалното подпомагане.

При първата актуализация на ГМД логично би било да се направи еднократно увеличение, което да възстанови съотношението му (например) с официалната линия на бедност, определяна от правителството, до равнището от около 40%, постигнато при последната актуализация през 2009 г. След това може да се прилага предлаганият механизъм за осъвременяване на гарантирания минимален доход.

*Слабост 2:* Неясна и публично необявена е методологията за определянето на ключови елементи от програмата като: (а) размера на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия, от който зависи величината на помощта; (б) размерите на процентите, използвани за определяне на ДМДО на 17-те социално-икономически групи от населението, които проценти могат да се разглеждат като специфична еквивалентна скала, напомняща еквивалентната доходна скала на ОИСР.

Предложение 2:

а) Методологията за определяне на размера на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия за отопление през 5-те зимни месеци

да стане обект на публично обсъждане и приемане в рамките на трипартитни диалог. Логично би било тази методология и този норматив с придружаващата го еквивалентна скала за потребление на електроенергия в зависимост от състава на подпомаганото семейство (каквато предлагаме да бъде въведена), да бъдат част от методологията, респ. от нормативите за минимално, разумно потребление на електроенергия за битови нужди, които биха се разработвали във връзка с изготвянето на социалните тарифи. Това ще отмени сегашната възможност за чести „ръчни“ промени в размера на норматива за отопление, което е белег за известна концептуална, но и оперативна неустойчивост на програмата.

б) Диференцираният минимален доход за отопление на различните социално-икономически групи от населението да включва по подходящ начин освен доходния компонент, който се определя чрез системата от проценти за съответната група, също и норматива за потребление на електроенергия за отопление. Изчисленият по такъв начин ДМДО ще може да се използва като доходен таван при диференцирането на размера на помощта за отопление (вж. Предложение 3).

*Слабост 3:* Еднакъв размер на помощта за отопление за всички получатели, който сега се определя единствено въз основа на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия. От гледна точка на социалната справедливост и солидарност това поставя в по-изгодно положение получателите с относително по-високи доходи.

Предложение 3:

а) Доходите от трудова дейност на бенефициентите да се намаляват например с 30%, т.е. с коефициент 1.3, при определяне на доходния им статус за достъп до помощите (подобно на правените сега корекции на увеличените размери на пенсиите). Така ще се създадат стимули за работоспособните лица в трудоспособна възраст да избягват капана на безработицата, при който разполагаемите доходи от труд намаляват в сравнение с получаваните в периода на безработица помощи и обезщетения.

б) Подобно на практиката от средата на 90-те години на миналия век, размерът на помощта за отопление да се определя като разлика между ДМДО, изчисляван съгласно предложение 2б, и разполагаемите доходи на бенефициентите. Така помощта ще се диференцира в зависимост от доходите на подпомаганите и ще се избегне рязкото противопоставяне между лицата с доход малко под линията и тези с доход малко над нея, които нямат право на подпомагане.

*Слабост 4:* Програмата е фокусирана върху облекчаването на бедността, свързана с отопление, и предоставя помощи само през зимния сезон. Помощните проблеми, които се отнасят до облекчаването на енергийната бедност, са изведени извън нейния обхват още през втората половина на 90-те години на миналия век.

**Предложение 4:** Основната *структурна промяна* на разглежданата целева програма за отопление би трябвало да включва преориентирането ѝ *от* отоплителната към енергийната бедност, както и трансформацията ѝ *от* сезонна в целогодишна. Това може да се осъществи при наличие на експлицитно политическо решение, че облекчаването и намаляването на енергийната бедност трябва да се превърне в част от стратегическите цели на социалната защита (вж. Матрица 2) и след предвиденото „отмиране“ на предлаганите от Министерството на енергетиката (МЕ) като временни социални тарифи. По такъв начин по естествен път в условията на либерализиран пазар на електроенергия *двата механизма за целева социална защита ще се консолидират, като социалните тарифи бъдат обединени с помощите за отопление.*<sup>17</sup> *Новите комплексни енергийни социални помощи запазват целевия си характер, т.е. достъпът до тях (трябва да) е след проверка на доходния, имуществения, семейния, здравния и т.н. статус*<sup>18</sup>, но са целогодишни, като компонентът за отопление действа само през зимния сезон, както е сега.

*Следваща логична стъпка е след оценка на приложението на „консолидираната“ програма за целево енергийно подпомагане тя да се обедини с програмата за целеви месечни социални помощи (ГМД).* Необходимо предварително условие, за да се изготви „консолидирана“ програма за целево социално подпомагане на енергийно бедни хора, е да се приеме дефиниция за понятието „енергийна бедност“, както и да се съблюдават основните принципи на целевото социално подпомагане.

При това положение и въз основа на подобна на прилаганата сега система от критерии за достъп до целевите помощи за отопление може да се предложи следният *подход за определяне на размера на енергийната помощ*, който *илюстративно* е базиран на правилото за десетте процента, т.е. предполага се, че България е приела за енергийно бедни онези потребители, чийто *нормативен* разход за енергия е над 10% от техните доходи:

- Разработват се норми за потребление на електроенергия на лице за различни битови нужди (отопление, охлаждане, осветление, топла вода, комуникации и др.), вкл. еквивалентна скала за това потребление в зависимост от състава на семейството.

- Въз основа на цената на тока се определя еквивалентният нормативен разход за съответния кандидат-бенефициент.

<sup>17</sup> В разглежданото по-нататък предложение на Министерството на енергетиката относно въвеждането на социалната тарифа фактически за четвъртата целева група на социалните тарифи (включваща получателите на помощи за отопление) тарифите се съчетават с помощите за отопление, като по този начин се въвеждат елементи на предлаганата тук консолидация на двата механизма.

<sup>18</sup> Това предложение се различава по своя характер и съдържание от предложението на Световната банка „да се предоставят помощи за отопление на всички домакинства, които са избираеми за социалната тарифа и не получават все още помощи за отопление“ (вж. Mitigating the distributional impact of tariff adjustment for residential consumers. Final Report, February 2017, p. 13-14).

- Ако този разход е например над 10% от декларирания от кандидат-бенефициента собствен разполагаем доход (или друга установена за страната национална процентна граница) и ако кандидат-бенефициентът отговаря на критериите за достъп, той ще може да получи помощ.<sup>19</sup>

- Размерът на помощта е диференциран и е равен на разликата между нормативните еквивалентни разходи за енергия на конкретния бенефициент и 10-процентния дял от неговия разполагаем доход (или друга установена за страната ни национална граница); от гледна точка на по-опростено практическо прилагане, вместо размерът на помощта да се диференцира чрез „разлика до стотинка“, могат да се използват (примерно) три размера на тази помощ, които да се отпускат на бенефициентите, разпределени в три групи според величината на разликата между нормативните еквивалентни разходи за енергия и 10-процентния дял на нормативните разходи в доходите. В този случай не би било необходимо ДМДО да бъде преизчисляван съгласно предложение 2б.

#### *Използване на социални тарифи*

Вече беше посочено, че България има опит в това отношение, тъй като социалните тарифи са използвани през периода 2002-2003 г. под формата на „първо стъпало“, което спада към т.нар. прогресивни тарифи.<sup>20</sup> Подобна практика съществува и се прилага и в други държави (Белгия, Кипър, Гърция, Испания, Франция и др.), но там се подчертава, че тези мерки са „... фокусирани върху гарантирането на краткотрайна поносимост – осигуряване на достъп до електричество на справедлива цена (по-ниска от цените в търговските договори) за определени групи от населението, които се идентифицират като най-уязвими към увеличението на цените на енергията“ (World Bank, 2017, p. 16.). Макар такива тарифи по правило да имат временен характер, те нерядко са критикувани за начина, по който са насочвани към избраните уязвими групи, както и за адекватността на предоставяната от тях подкрепа (вж. Dobbins, Pae, 2016, p. 126).

През пролетта на 2016 г. като основна финансова мярка в защита на уязвимите клиенти МЕ предлага да се въведе социална тарифа, която да покрива 70% от пазарната цена на тока, като разходите ще са за сметка на държавата. Предвижда се от нея да се възползват уязвими клиенти, отговарящи на следните критерии:

<sup>19</sup> По оценки на авторите обхватът на енергийната бедност към 2015 г. е около 35% при използване на индикатора „правило на десетте процента“ и при прилагане на нормативния подход, като за норматив за потребление на електроенергия за енергийни битови нужди *условно* е приета сумата от прилагания норматив за отопление през зимния период (385 кВтч) и средна претеглена сума от годишните размери на нормативите, предлагани за социалните тарифи.

<sup>20</sup> Социалните тарифи могат да бъдат: 1) прогресивни (колкото повече енергия използва даден потребител, по толкова по-висока тарифа я плаща); 2) по-ниски тарифи за определен тип клиенти (прилагат се за потребители с по-големи специфични нужди от енергия, например електрическо оборудване, което трябва да функционира денонощно); 3) тарифи според часа на използване (вж. World Bank, 2017, p. 16.).



Целево социално подпомагане за отопление – исторически опит и перспективи за развитие...

- лица над 70-годишна възраст, живеещи сами и получаващи доход само от пенсии до размера на определената линия на бедност в страната за съответната година;
- лица с над 90% намалена работоспособност, които имат определено право на чужда помощ;
- семейства с деца с увреждания с определена чужда помощ;
- лица и семейства, получаващи целеви помощи за отопление по реда на Закона за социално подпомагане.

По такъв начин изборът е ориентиран към т.нар. по-ниска тарифа за определени потребители. Кръгът от лица, отговарящи на посочените изисквания, е ограничен, защото е базиран върху конкретни социални критерии. Изключение правят бенефициентите на целеви помощи за отопление, които се определят въз основа на множество предварителни социално-икономически изисквания, общи за всички кандидати. Социалните критерии конкретизират „уязвимостта“ на съответните потребители, но не е ясно защо извън техния обхват остават други групи, които отговарят на условията в предлаганото от МЕ определение за уязвими потребители, например безработни с доходи до линията на бедност, пенсионери под 70-годишна възраст с доход до размера на линията на бедност в страната за съответната година и т.н.

Съгласно предложението социалната тарифа може да бъде прилагана за ограничено месечно количество електроенергия, което покрива необходимите базови нужди за домакинствата, съответно:

- до 100 кВтч на месец за домакинство, което ползва услугите на централно топлоснабдяване или природен газ за подгряване на вода за битови нужди, или
- до 150 кВтч. за лице/домакинство, ползващо електрически бойлер за топла вода извън нуждите за отопление.

Положителен факт е, че МЕ обосновава размера на социалната тарифа със свои примерни разходни норми за покриване на минималните базови нужди на домакинство за електроенергия – по ползвани уреди и общо. Без да засягаме въпроса за аргументираността на тези норми,<sup>21</sup> те могат да се разглеждат като резултат от имплицитното възприемане и прилагане на разходния *нормативен* метод за определяне на бедността, както и от принципното разбиране за ролята на борбата с енергийната бедност (че осигуряването на определено количество енергия не е цел, а средство за задоволяване потребностите на хората). В списъка не са включени уреди за отопление, като доводът е, че социалната тарифа ще допълва съществуващите социални помощи за отопление.

---

<sup>21</sup> Подходът към тяхното определяне е предмет на конструктивна критика в доклад на Институт „Отворено общество“ (вж. Захариев и др., 2016, с. 10 и сл.).

На тази основа може да се заключи, че *ориентацията на предлаганите правителствени мерки е по-широка и цели формирането и провеждането на политика, насочена към енергийната бедност, а не само към бедността, свързана с отоплението, което е и правилната посока*. Това се потвърждава и от обстоятелството, че фактически за четвъртата целева група (включваща получателите на помощи за отопление) социалните тарифи се съчетават с помощите за отопление, като по този начин се въвеждат елементи на предложената от нас консолидация на двата механизма за целева социална защита.

Социалната тарифа за електроенергия за уязвими клиенти обосновано се предлага да бъде временна мярка и да действа 5 години – до пълната либерализация на пазара на електроенергия.

Във връзка с казаното дотук могат да се направят някои допълнителни предложения:

Предложение 5: В обхвата на социалните тарифи да се включат и други уязвими клиенти, които отговарят на критерия „доход под определената линия на бедност“ – например безработни лица и пенсионери под 70-годишна възраст.

Предложение 6: Да се посочи изрично коя линия на бедност ще се прилага като доходен праг за достъп – приетата от правителството, изчисляваната от НСИ или някоя друга.

Предложение 7: Да се уточни дали нормативите за потребление на електроенергия се отнасят за лице или за домакинство (сега е указано, че 100-те кВтч на месец са за домакинство, а 150-те – за „лице/домакинство“). Вземайки предвид факта, че действащите в момента помощи за отопление са с единен размер и се отпускат на „лица и семейства“, е препоръчително:

(а) нормативите да бъдат предвидени „на лице“;

(б) заедно с това да се изготви еквивалентна скала за потребление на електроенергия за битови нужди, която да се използва при изчисляване на нормативното потребление на електроенергия в зависимост от състава на подпомаганото семейство.

*Идентифициране на други области за дългосрочна интервенция в политиката за ограничаване на енергийната бедност в България*

Без да навлизаме в подробности по тази обширна проблематика, за целите на изследването по-нататък са очертани някои възможни дългосрочни мерки за ограничаване на енергийната бедност и са обобщени специфичните мерки, предлагани от различни национални институции, които са подробно представени в официално публикувани от тях документи.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Вж. например Икономически и социален съвет на Република България, 2015.; <http://www.ombudsman.bg/pictures>

Дългосрочните мерки могат да се обособят в две групи:

- нефинансови, засягащи предимно административната системата за обслужване на енергийно бедните и за предоставяне на информация за тях;
- мерки за повишаване на енергийната ефективност, свързани основно с намаляване на топлинните загуби в жилищата.

Освен посочените има и допълнителни мерки, които осигуряват тяхното финансиране и допринасят за изготвянето на цялостна стратегия.

Според редица автори енергийната бедност има три основни аспекта, наречени условно „три стълба на енергийната бедност“ – ниски доходи, високи цени на енергията и енергийно неефективни жилища (вж. Thomson, 2013). Целевите помощи за отопление се отнасят до проблема с ниските доходи, социалната тарифа визира високите цени, а дългосрочните мерки са насочени основно към повишаването на енергийната ефективност на жилищата.

Една добре разработена холистична политика за енергийна бедност би трябвало да включва съответни мерки за всеки от посочените стълбове. Същевременно за изпълнението на тези мерки е необходимо наличието на ефективна администрация, която да съхранява, да поддържа и да актуализира данните за целевите групи – не само за доходите на домакинствата, за тяхната структура и особености, но и за жилищата им. Информацията за жилищните характеристики и за предприетите мерки за енергийна ефективност е от голямо значение, защото въз основа на нея могат да се зададат нормативни стандарти, определящи реалните нужди от енергия на всяко домакинство.

Разработването на *нефинансовите мерки* не изисква голям финансов ресурс, но е съществена предпоставка за изпълнението на цялостната програма за справяне с енергийната бедност. Най-важните сред тях са:

1. Създаване на база данни за домакинствата. Това е една от първите стъпки, която подпомага защитата на потребителите чрез подобряване на тяхната информираност, както и на информираността на правителството и на енергийните компании за целевите групи с оглед осигуряване на достъпност на услугите за всички граждани. Мярката позволява да се установи броят на енергийно бедните и те да се групират според класа енергийна ефективност на жилището, което обитават. В този смисъл тя визира всички потребители и дава възможност за обособяването им в подгрупи. Пример за добра инициатива в това отношение е предложението на Министерството на енергетиката за създаване на регистър на уязвими клиенти, за чието здравословно състояние спирането на електроенергията е недопустимо (хора с животоподдържаща апаратура в домовете им). За да се изпълни тази мярка, е необходимо да се разработи независима електронна платформа за споделяне на база данни с различна степен на анонимност според ползвателя им.

2. Провеждане на информационни кампании за спестяване на енергия. Тази мярка е насочена към обогатяване на знанията на домакинствата за разумно потребление на енергия и енергоспестяване в дома. Целевите групи на информационните кампании обикновено включват всички потребители,

като при някои конкретни проекти се работи със съответните групи уязвими клиенти. Проектите за намаляване на енергопотреблението най-често обхващат хора от нискодоходните обществени прослойки, каквато е и практиката на други държави-членки на ЕС.

3. Въвеждане на забрана за преустановяване електроснабдяването през зимния период. Целта е да се осигури защита на най-уязвимите групи през зимата, когато отоплението е жизненоважно и животоспасяващо. Мярката е регламентирана от ЕС още през 2009 г. с Директиви 2009/72/ЕО и 2009/73/ЕО. На практика обаче в България тя все още не се изпълнява, макар че през май 2016 г. Министерството на енергетиката внася предложение за разширяване на целевата група уязвими потребители, определени с новата дефиниция. Въвеждането на подобна мярка е добре да включва също механизъм за справяне с натрупаните задължения и адекватно разпределяне на финансовото бреме, така че да се избегне натоварването на системата от плащания и задължения на енергийните компании.

4. Разработване на етичен кодекс на доставчиците на енергия. Тази мярка е предложена от Министерството на енергетиката в България през май 2016 г. с цел да се установят правила за добро поведение на доставчиците и да се осигури тяхната прозрачност в помощ на потребителите.

*Мерките за повишаване на енергийната ефективност* могат да се обособят в две групи – технически и поведенчески. Последните се отнасят до разумното потребление и управление на ползването на енергията в дома чрез внедряването на интелигентни измервателни уреди. Техническите мерки от своя страна се разделят на ниско- и високоразходни. Първите са свързани с повишаването на ефективността на електроуредите и въвеждането на интелигентни уреди за измерване на енергопотреблението, а вторите засягат сградите и отоплителните системи, като в немалко случаи става въпрос за цялостно обновяване, което изисква комбинация от няколко мерки.

*С нискоразходните мерки са свързани:*

- изолацията на пролуките около прозорците, вратите, подовете и стените; използването на нискоенергийно осветление, енергоефективни домакински уреди, малки устройства за пестене на вода и енергия, малки устройства за наблюдение на консумацията на енергия, изолация на тръбите и изолационни филми за прозорците;

- вкарването в употреба на интелигентни измервателни уреди, предоставящи информация за съдържанието на сметките. Това позволява на клиентите да следят потреблението на енергия в реално време и да го контролират според възможностите си, като по този начин ограничават неразумното потребление и спестяват излишни разходи.

Комплекти от тези продукти и услуги за енергийна ефективност могат да се предоставят на потребителите на ниска цена като пакет от оборудване, уреди и информация за енергийна ефективност.

Ползите от прилагането на нискоразходните мерки за повишаване на енергийната ефективност на сградите са много по-малки в сравнение с тези от високоразходните, но те дават възможност за намаляване на определено количество енергия в бедните домакинства и с това облекчават тежестта от сметките в дългосрочен план. За съжаление обаче в България в момента няма програми, свързани с насърчаване на прилагането на нискоразходни мерки.

*Високоразходните мерки* по-конкретно включват:

- изолация на стени, прозорци, таван, под, тръби, подмяна на радиатори, бойлери и цялостно обновяване с няколко от тези мерки;
- обновяване на жилищата – обикновено се залага като основна мярка в стратегиите за енергийна ефективност, като в отделните страни от ЕС целевите групи се определят по различни критерии съобразно спецификите на съответната държава.

В България последната действаща програма за обновяване на жилищните сгради е насочена към всички многофамилни жилищни сгради според вида на сградата и в нейния обхват са включени всички обитатели, като липсва фокус към енергийно бедните и уязвими потребители. Във връзка с това в предложението от Министерството на енергетиката през 2016 г. механизъм за защита на уязвимите потребители се съдържа условието в бъдещите програми с предимство при кандидатстването да се ползват многофамилни сгради, в които над 30% от обитателите са енергийно уязвими клиенти.

За да работят добре програмите за обновяване на жилищата (включващи и нискоразходни, и високоразходни мерки), е необходимо да се спазват *минималните изисквания за енергийна ефективност и паспорти (сертификати) за енергиен клас на сградите*. Те позволяват достъп до стандартизирана и прозрачна информация за жилищата, като същевременно предоставят съвети за повишаване на енергийната ефективност. Въвеждането на информация за жилищата от енергийните паспорти дава възможност и да се извърши адекватен анализ на енергийната бедност, да се измери т.нар. нормативен разход за енергия и да се оцени реалният ефект от прилагането на конкретните политики.

Много важно е също да се развие правна рамка за налагане на сградни паспорти със съответните нормативни документи и да се изградят нови звена за мониторинг и контрол към Агенцията за устойчиво енергийно развитие (АУЕР).

Трудности относно въвеждането на единна методология за изчисление на енергийните характеристики има и на европейско ниво – според работен документ на ЕК сега се използват 35 различни методологии (вж. ЕК, 2016).

\*

*Мерките за финансиране на енергийно бедните домакинства* са неразделна част от политиките за енергийна бедност, както и от формулирането на цялостна стратегия в тази област. Те могат да бъдат обобщени, както следва:

1. Пренасочване на схемите на задължения за спестявания на енергия изцяло към сектор „Домакинства“. Това ще позволи да се създаде пазарен механизъм, в който енергийните доставчици играят ролята на конкуриращи се посредници в търсене на най-добрите целеви групи, най-бедните домакинства, с най-неефективни жилища, за реализация на максимални спестявания.

2. Структуриране на фонд за подпомагане на енергийно бедните и уязвимите групи, в който да се събират средства както от държавата, така и от търговците на свободния пазар и от производителите на ток.

3. Изграждане на звено за проследяване и мониторинг на енергийната бедност и на механизми за системно проследяване на изпълнението на поставените цели. Във връзка с това са направени предложения за въвеждане на нов член 29 на Директива 2012/27/ЕС за енергийна ефективност, според който всяка държава-членка трябва да определи набор от критерии за оценка на енергийната бедност, да следи броя на засегнатите от нея домакинства и да докладва за нейното развитие, както и за предприетите за предотвратяването ѝ мерки.

Изготвянето и приемането на стратегия за енергийната бедност е много важно за България. Това обуславя и големия интерес от страна на редица независими институции, които предлагат свои становища и доклади по темата. Главните предпоставки за разработването на успешна стратегия са ясното определяне на енергийно бедните домакинства, създаването на система от индикатори за измерване, наблюдение и оценка на енергийната бедност, разработването и приемането на национални дефиниции относно ключови понятия, свързани с нея. На тази база могат да се развият ясни цели за публични политики, да се формират звена за координация между отделните институции и т.н., за да се достигне до решение на всеки елемент от енергийната бедност – ниски доходи, високи цени и некачествени жилища. Това ще допринесе да се изгради основата на необходимите административни и финансови инструменти за ефективно справяне с проблема.

Що се отнася до специфичните мерки, предлагани от различните институции, в обобщен вид те включват (вж. Матрица 3):

- въвеждане на национална схема за подкрепа на подмяната на електроуреди с по-висока енергийна ефективност и безплатна подмяна на измервателни уреди (Омбудсман на РБ);
- създаване на фонд за подпомагане на енергийно бедните, който да се финансира от държавата, търговците на свободния пазар и производителите на ток (Омбудсман на РБ, КНСБ);
- разкриване на местни общински центрове за консултиране, ориентиране и техническо съдействие по енергийна ефективност за уязвимите потребители (КНСБ);
- поощряване на т. нар. доверени информационни посредници (потребителски асоциации, местни власти, обществени институции) като източник на съвети за ефективна енергийна стратегия на домакинствата (КНСБ).

Матрица 3

Области и мерки за дългосрочна интервенция на политиката за ограничаване на енергийната бедност в България (обобщение)

| Група        | Видове мерки                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Целева група                        | Предлагаща институция                                                            |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Нефинансови  | Провеждане на информационни кампании за спестяване на енергия                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Всички потребители                  | МЕ, КНСБ                                                                         |
|              | Създаване на бази данни с информация за клиентите                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Всички потребители, уязвими клиенти | ЕС, МЕ (регистър на уязвими клиенти)                                             |
|              | Въвеждане на забрана за преустановяване електроснабдяването през зимния период                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Уязвими клиенти                     | МЕ, ЕС                                                                           |
|              | Разработване на етичен кодекс на доставчиците на енергия                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Всички потребители                  | МЕ, Омбудсман на РБ                                                              |
| Дългосрочни  | Повишаване на енергийната ефективност на жилищните сгради:<br>А. Обновяване на сградите<br>1) Високоразходни мерки – цялостна изолация на стени, прозорци, таван, под, тръби, подмяна на отоплителни системи (радиатори, бойлери)<br>2) Нискоразходни мерки – енергийно ефективни уреди (осветление, електроуреди, малки измервателни уреди, уреди за спестяване на вода, малки измервателни уреди); елементарни дейности по топлоизолиране на дограма и жилищни помещения<br>3) Интелигентни измервателни уреди и информация за съдържанието на сметките<br>Б. Въвеждане на минимални изисквания за енергийна ефективност и паспорти (сертификати) за енергиен клас на сградите | Всички потребители, уязвими клиенти | МЕ, ЕС, КНСБ, Омбудсман на РБ                                                    |
|              | Пренасочване на схеми за задължения за спестявания на енергия към сектор „Домакинства“, с акцент върху енергийно бедните                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Енергийно бедни                     | ЕС                                                                               |
|              | Приемане на стратегически документи за борба с енергийната бедност                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Енергийно бедни                     | ЕС, Омбудсман на РБ, ИСС, Институт „Отворено общество“, академични изследователи |
|              | Създаване на звено за мониторинг на енергийната бедност и за оценка на изпълнението на поставените цели                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Енергийно бедни                     | ЕС, Институт „Отворено общество“, КНСБ                                           |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                     |                                                                                  |
| Допълнителни | Предлагане на възможност за реструктуриране на дълговете                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Уязвими клиенти                     | МЕ, Омбудсман на РБ                                                              |
|              | Създаване на фонд за подпомагане на енергийно бедните                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Енергийно бедни                     | Омбудсман на РБ, КНСБ                                                            |

В заключение трябва да се припомни добре известният факт, че политиката за ограничаване на енергийната бедност в България не може да бъде инициатива и отговорност на една отделна институция. Необходима е политическа воля и консенсус за решения, вкл. насочени към оптимизиране на системата за социална защита, базирана на ресурсна осигуреност, обществена подкрепа и междуинституционална координация.

*Използвана литература:*

*Векова, Л.* (2015). Социалното предприемачество – концепции и възможности за реализация в социалната сфера. – В: Алтернативи на икономическото развитие (сборник с доклади). С.

*Захариев, Б. и др.* (2016). Енергийната бедност в България. С: Институт „Отворено общество“.

Цанов, В. Г. Шопов, И. Белева, Й. Христосков (2017). Пазарът на труда и социалната защита на хоризонт 2020. С.

Dobbins, A., S. Pye (2016). Member state level regulation related to energy poverty and vulnerable consumers. – In: European Union. Energy Poverty Handbook.

Shopov, G. (2016). Energy poverty and social assistance of the energy poor people in Bulgaria – Economic Thought Journal, N 6, p. 39-61.

Thomson, H. (2013). The EU Fuel Poverty Toolkit: An introductory guide to identifying and measuring fuel poverty. University of York, <http://fuelpoverty.eu/wp-content/uploads/2014/03/EN-EU-Fuel-Poverty-Toolkit.pdf>.

Закон за социално подпомагане. – Държавен вестник, бр. 56 от 1998.

Икономически и социален съвет на Република България (2015). Становище на тема „Мерки за преодоляване на енергийната бедност в България“. ИСС/3/030/2015 г. Комисия по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения; Комисия по социална политика.

Наредба №5 от 30.05.2003 г. за условията и реда за отпускане на целеви помощи за отопление, издадена от министъра на труда и социалната политика. – Държавен вестник, бр. 53 от 2003 г.

Наредба № РД-07-5 от 16 май 2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление – Държавен вестник, бр. 49 от 27.05.2008 г.

Отчет за дейността на Агенцията за социално подпомагане за 2008 г., [www.asp.government.bg](http://www.asp.government.bg)

Отчет за степента на изпълнение на програмните бюджети на МТСП за 2015 г., [www.mlsp.government.bg](http://www.mlsp.government.bg)

Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане. – Държавен вестник, бр. 133 от 1998.

ПМС № 398 от 27.10.1997 г. за приемане на Правилник за социално подпомагане/1997-1998 г.

ЕК (2016). Работен документ на ЕК. Добри практики в областта на енергийната ефективност. Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2012/27/ЕС за енергийна ефективност. Брюксел. SWD(2016) 404 final.

[http://www.ombudsman.bg/pictures/%D0%98%D0%B7%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5\\_%D0%B4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D1%83%D1%81%D0%B8%D1%8F\\_%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B8%D0%B9%D0%BD%D0%B0%20%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82\\_250716\(2\).pdf](http://www.ombudsman.bg/pictures/%D0%98%D0%B7%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5_%D0%B4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D1%83%D1%81%D0%B8%D1%8F_%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B8%D0%B9%D0%BD%D0%B0%20%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82_250716(2).pdf)

14.IX.2018 г.