

Проф. д-р Георги Шопов*

ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ И СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ

Изследвани са енергийната бедност и насочената към нейното омекотяване българска програма за предоставяне на целеви социални помощи за отопление през зимата. Разгледани са състоянието, основните промени и проблеми след 2008 г. в нормативната рамка на целевото социално подпомагане за отопление. Анализирани са ключови понятия, както и фактори и измерения, свързани с енергийната бедност. Направени са оценки и предложения за подобряване на националните стратегии и политики през призмата на концепцията за енергийната бедност в контекста на общоевропейските изисквания и практики в тази област.

JEL: E61; H41; H55; I30; I38; I30

Целевото социално подпомагане за отопление – развитие, оценки, насоки

Основната стратегическа цел на въведената през 1995 г. програма за целево подпомагане за отопление е да допринесе за омекотяване/ограничаване на бедността, като намали социалната тежест от увеличаването на цените на електро- и топлоенергията, с което да се осигури допълнителна социална защита на нискодоходните и уязвимите групи от населението през отоплителния период. Според обичайната формулировка от годишните отчети за дейността на Агенцията за социално подпомагане (АСП) непосредствената й специфична цел е „осигуряване на средства за отопление на хората в тежко социално положение“. Една от характеристиките на програмата е, че тя е близка до и тясно свързана с програмата за месечно подпомагане, като я надгражда и допълва. Това се изразява в следното:

Първо, обект на подпомагане и тук са лицата и семействата.

Второ, принципите и механизмите за определяне на правото на достъп до помощите за отопление са сходни с тези при месечните помощи:

- Доходният праг на потенциалните бенефициенти (т.нар. диференциран минимален доход за отопление – ДМДО¹) се определя въз основа на гарантирания минимален доход (ГМД) и система от проценти, диференцирани за различните социални групи. Собствените доходи на кандидатите за помощи за отопление трябва да са под така изчисления праг, за да получат одобрение на тяхната молба до службите за социално подпомагане.

- Изискванията по отношение на имуществения, трудовия, здравния и социалния статус на кандидатите са същите, както при тези за месечни социални помощи (вж. чл. 10 и 11 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане –ЗСП, 1998).

* ИИИ на БАН, секция „Макроикономика“; shopov@club2000.org

¹ Съгласно определението в допълнителните разпоредби на Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление „диференциран минимален доход за отопление е индивидуалната граница за достъп до целева помощ за отопление за всяко лице съобразно възрастта, семейното положение и здравословното състояние“.

• И двете програми се административират от Министерството на труда и социалната политика (МТСП) чрез АСП и нейните териториални структури, което, предвид общите им черти, механизми и целеви групи, спомага за намаляване на административните разходи по прилагането им.

Трето, наличието на условия за достъп (при това доста рестриктивни в българската практика) стеснява обхвата на програмите, но съдейства за по-добрата им насоченост.

Четвърто, и двете програми се финансират от държавния бюджет през бюджета на МТСП за сметка на общи данъчни приходи, а не чрез определени целеви данъчни приходи, каквато е практиката в някои други европейски държави.²

Наред с това предоставянето на целеви помощи за отопление има свои *отличителни особености* в сравнение с месечното социално подпомагане, които позволяват двете схеми взаимно да се допълват, осигурявайки по-комплексна социална защита. Най-важните и същностни от тях са, че:

• за определяне на доходния праг (ДМДО) за различните социални групи при целевите помощи за отопление се прилагат по-високи проценти в сравнение с тези за определяне на диференцирания минимален доход при месечните помощи. По такъв начин програмата за предоставяне на помощи за отопление става по-отворена и по-достъпна за повече социалнослаби лица и семейства в сравнение с месечното подпомагане;

• целевите помощи за отопление са сезонни и се отпускат за пет месеца – от ноември до март, докато месечните помощи са целогодишни;

• ако размерът на месечните помощи се определя като разлика между диференцирания минимален доход (ДМД) и собствените доходи на подпомаганите бенефициенти, то при помощите за отопление това се извършва въз основа на левовата равностойност на нормативно определен разход на електроенергия от 385 кВтч (от които 280 кВтч дневна и 105 кВтч нощна), умножен по осреднена крайна продажна цена на електроенергията за битов потребител към 31 октомври на текущата календарна година. Този разход по презумпция се предполага, че може да осигури минимален температурен комфорт в поне една стая от дома на подпомаганото лице или семейство.³ С други думи, като

² Във Франция например за финансиране на подобни социални помощи се използват т.нар. обща социална контрибуция (данък), части от постъпленията от акцизи върху тютюневи изделия и алкохол и др.

³ В основата на нормативно определения разход на електроенергия, който към края на 2016 г. е 385 кВтч (280 кВтч дневна и 105 кВтч нощна), исторически стои въведената още в началото - през 1995 г., практика в това отношение. Тогава обаче се прилага диференциран подход според размера на обитаваното от бенефициента жилище: за едностайно - 560 кВтч електроенергия (390 дневна+170 нощна); за двустайно 840 кВтч (590 дневна+250 нощна). Същевременно в началото нормативът визира освен нуждите от отопление и „други енергийни нужди“, но те отпадат през 1998 г. (вж. Цанов и др., 2012, с. 238 и сл.). По такъв начин в българската практика за социално подпомагане през отоплителния сезон първоначално имплицитно е възприета и прилагана концепцията за енергийна бедност, разбрана като минимална величина енергия, необходима за осветление, готвене и за отопление на дома. (Проблематиката, свързана с енергийна бедност, е разгледана по-нататък.)

критерий се използва величина, отразяваща абсолютно, а не относително потребление на електроенергия;

- и месечните, и енергийните помощи по своята икономическа форма са парични, но енергийните могат да бъдат предоставяни и потребявани под формата на услуга (на топлофикационно, газо- или електроразпределително дружество) или в натура (в случай че за отопление се използва твърдо гориво⁴);

- бенефициентът може да избира вида на ползваното отопление – топлоенергия, електроенергия, твърдо гориво или природен газ;

- енергийните помощи се предоставят директно на подпомаганото лице/ семейство с изключение на случаите на отопление с централно парно и с твърдо гориво, когато те се привеждат от дирекциите за социално подпомагане директно на топлофикациите, респ. на търговците с твърдо гориво. Това допринася и за решаването на проблема със задлъжнялостта на топлофикационните дружества;

- за разлика от месечните парични помощи, които се изразходват по преценка на техните получатели, целевите енергийни помощи не могат да бъдат използвани за друго освен за отопление през есенно-зимния сезон. Във връзка с това нормативно са предвидени съответни механизми за наблюдение и санкциониране на поведението на бенефициентите, например:

- дирекциите за социално подпомагане предоставят на съответните електроразпределителни дружества списъци, съдържащи трите имена на бенефициента, клиентския номер и титуляра на сметката, за които е издадена заповед за отпускане на целева помощ за отопление с електроенергия;

- тези дружества изпращат обратна информация към дирекциите за социално подпомагане по подадените списъци за наличие на неразплатени в срок задължения и предприети действия по прекъсване на електрозахранването за всеки от месеците през отоплителния сезон;

- въвеждат се санкции срещу злоупотреби от страна на лица, получили помощи, но не платили сметките си, които могат да бъдат например връщане на недобросъвестно получената целева помощ за отопление и лишаване от правото на такива помощи през следващия отоплителен сезон.

От гледна точка на специфичните за разглежданата програма нормативни регулации трябва да се посочи, че през май 2008 г. (в навечерието на навлизането ни в криза), е приета нова Наредба за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление,⁵ която (със съответните изменения през следващите години) е в сила и към средата на 2016 г. Главните промени и изисквания, които тя въвежда, са в няколко насоки.

⁴ В редки случаи по преценка на социалния работник месечните помощи или част от тях могат също да се предоставят в натура. Смисълът на тази правна възможност, указана в Правилника за прилагане на ЗСП, е да се осигури целевият характер на помощите по отношение най-вече на децата в подпомаганото семейство (а не, образно казано, те да бъдат пропилены от родителите).

⁵ Вж. Държавен вестник, бр. 49 от 27.05.2008 г.

Първо, по отношение на доходните критерии за достъп. Прецизира се периодът, през който се отчита собственият доход на подпомаганите лица и семейства. Той е 6 месеца преди подаването на молбата-декларация в дирекцията за социално подпомагане по постоянен адрес, като с допълнение от 2009 г. е уточнено, че доходите се декларират за месеца, през който са получени, независимо за кой период се отнасят.

Величините на процентите спрямо ГМД, въз основа на които се изчислява ДМДО на различните подпомагани социални групи, се увеличават на два пъти – през 2008 и през 2013 г. (табл. 1). Това, както вече беше посочено, е предпоставка схемата за енергийно подпомагане да се отвори за повече бенефициенти.

Таблица 1

Проценти за определяне на ДМДО (2008-2016 г.)

	2014-2016 г.*	2013-2014 г.*	2008-2013 г.*	2008 г. - по отменената Наредба 5	Нарастване през 2013 спрямо 2008 г.	Нарастване през 2008 спрямо 2007 г.
За лице, живеещо само	233,08	233,08	210	175	1,11	1,2
За лице с трайно намалена работоспособност 50 или над 50%, живеещо само	272,68	272,68	249,6	208	1,09	1,2
За дете сирак	219,88	219,88	196,8	164	1,12	1,2
За самотен родител с дете до 18-год. възраст, а ако учи - до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-год. възраст	272,68	272,68	249,6	208	1,09	1,2
За всеки от съвместно живеещи съпрузи	167,08	167,08	144	120	1,16	1,2
За дете от 0 до 18-год. възраст, а ако учи - до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-год. възраст	180,28	180,28	157,2	131	1,15	1,2
За дете с трайно увреждане	219,88	219,88	196,8	164	1,12	1,2
За дете, настанено в семейство на роднини и близки или в приемно семейство (нова от 2014 г.)	224,68					
За лице, съжителстващо с друго лице (лица) или семейство	224,68	224,68	201,6	168	1,11	1,2
За родител, полагащ грижи за дете до 3-годишна възраст	206,68	206,68	183,6	153	1,13	1,2
За лице на възраст над 70 години	206,68	206,68	183,6	153	1,13	1,2
За лице на възраст над 65 години, живеещо само	297,88	297,88	274,8	229	1,08	1,2
За лице на възраст над 75 години, живеещо само	311,08	311,08	288	240	1,08	1,2
За лице с трайно намалена работоспособност 50 или над 50%	206,68	206,68	183,6	153	1,13	1,2
За лице с трайно намалена работоспособност 70 или над 70%	246,28	246,28	223,2	186	1,10	1,2
За лице с трайно намалена работоспособност 90 или над 90%	297,88	297,88	274,8	229	1,08	1,2

* Застъпването на годините се дължи на обстоятелството, че промените по правило се правят в средата на съответната година, т.е. преди началото на новия отоплителен сезон.

Анализът на данните от табл. 1 показва, че от гледна точка на категориите подпомагани лица и семейства структурата на системата от проценти е била

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.

През 2008 г. с приемането на новата наредба 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“ (вж. Национален социален доклад на Република България за 2013-2014 г., с. 39). 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 посещаването на училище. Най-малко е увеличението 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 два 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 необяснима дискриминация на законните семейства спрямо конкубинатната форма на съжителство.

В заключение 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.

Второ, промени по отношение на месечния норматив за потребление на електроенергия, въз основа на който се определя размерът на помощта. Този норматив е важен и положителен елемент на механизма за целево подпомагане през отоплителния сезон. Той (би трябвало да) изпълнява функциите на автоматичен регулатор на размера на помощта в зависимост от промените в средните цени на електроенергия за крайните потребители и независимо от конюнктурни политически настроения и решения. През 2008-2015 г. средните размери на изплащаните помощи нарастват в номинално изражение от 282, 50 лв. през сезон 2008-2009 г. на 361 лв. през последните два сезона, или с около 130%. Това представлява 57% от средния годишен разход на домакинство за електроенергия в България, който по данни на НСИ е около 634 лв.⁶

⁶ http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2016/01/17/

При оценката на това увеличение обаче трябва да се има предвид, че през анализирания период в резултат именно от политически настроения и решения продължава тенденцията към намаляване на размера на норматива. От отоплителния сезон 2008-2009 г. и към края на 2016 г. той е, както вече беше посочено, 385 кВтч електроенергия (от които 280 кВтч дневна и 105 кВтч нощна) при действащи дотогава 450 кВтч (300 кВтч дневна и 150 кВтч нощна). Това компрометираща ролята на норматива като автоматичен и неутрален регулатор във функционирането на механизма за енергийно подпомагане. Очевидно оръжането на 35 кВтч, което по цени към 2015 г. може да се пресметне приблизително на 33 лв., е позволило на бюджета да икономиса към 8,4 млн. лв., или около 10% от разходите за енергийно подпомагане. Това за пореден път показва, че консервативната бюджетна политика има приоритет пред необходимостта от осигуряване на по-адекватна социална защита на бедните през зимния сезон при нарастващи цени на електроенергията за домакинствата, която е основен начин за отопление у нас, особено на бедните домакинства. Например средната цена на електроенергията за домакинства с годишно потребление под 1000 кВтч (т.е. от група Д1 – с много малка консумация) само през 2015 г. се е покачила на 0,191 лв./кВтч при 0,179 лв./кВтч през второто полугодие на 2014 г., или с около 7% само за 12 месеца (табл. 2).

Таблица 2

Цени на електрическа енергия за крайни потребители в домакинствата от група Д1 през 2011-2016 г. (по шестмесечия; лв. за кВтч)

	2011 г. H1	2011 г. H2	2012 г. H1	2012 г. H2	2013 г. H1	2013 г. H2	2014 г. H1	2014 г. H2	2015 г. H1	2015 г. H2	2016 г. H1
Група Д1 (годишно потребление на ел. енергия от домакинствата < 1 000 кВтч)	0,164	0,167	0,168	0,187	0,187	0,172	0,166	0,179	0,19	0,191	0,191
Вериген индекс	1,00	1,02	1,01	1,11	1,00	0,92	0,97	1,08	1,06	1,01	1,00

Източник. НСИ, https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/result.jsf?x_2=518

В допълнение трябва да се изтъкне обстоятелството, че ако при въвеждането на норматива през 1995 г. неговата величина е диференцирана и се обосновава с големината на жилището на бенефициентите,⁷ то две години след това тази диференциация е премахната и промяната на величината на норматива се извършва без ясни и прозрачни критерии.

Трето, друга проява на традиционния за провежданата политика рестриктивен уклон е въведената преди отоплителния сезон 2013-2014 г. възможност при изменение на цената на електроенергията, което води до промяна на месечния размер на целевата помощ за отопление до 10% за съответния

⁷ Тогава нормативите са за едностайно жилище 560 кВтч електроенергия (390 дневна + 170 нощна), а за двустайно – 840 кВтч (590 дневна + 250 нощна).

отоплителен сезон, тази помощ да запази размера си от предходния сезон. Анализът показва, че:

- размерът на целевата помощ остава на нивото от предходния сезон през зимата на 2013-2014 г. (65,72 лв. месечно) и през зимите на 2014-2015 г. и 2015-2016 г., когато той е 72,20 лв., т.е. единствено през 2014 г. се наблюдава повишение на помощта;

- според данни на НСИ след 2011 г. има годишни колебания в цената на електроенергията при домакинствата с най-ниско потребление (от т.нар. група Д1), като през 2013 и първата половина на 2014 г. тя спада, през втората половина на 2014 и през 2015 г. нараства, а след това не се променя (вж. табл. 2).

Въз основа на посочените данни на НСИ⁸ е логично да се предположи, че повишението на цената на електроенергията е останало за сметка на бедните, които непропорционално са натоварени с тежести, произтичащи от състоянието на енергийния сектор и ценообразуването в него. Същевременно трябва да се отбележи, че понижението на цената на електроенергията не е предизвикало намаление на размера на енергийните помощи. Допълнителни проучвания в МТСП показват, че при обсъждането и определянето на размера на месечната енергийна помощ са ползвани данни на ДКЕВР за цената на електроенергията, без да бъде взета под внимание възможността за корекция на помощите.

Четвърто, като положителна може да се оцени практиката при определяне на правото на целеви помощи за отопление размерът на пенсиите, установен след 1.07.2008 г., да се намалява със съответен коефициент - през 2015 г. той е 1,269, т.е. е увеличен спрямо 2009 г. (тогава е 1,104), спрямо 2013 г. (1,212) и спрямо 2014 г. (1,245). Нарастването на коефициента има за цел да не се допусне отпадане на пенсионери от целево енергийно подпомагане през съответния предстоящ отоплителен сезон поради осъвременявания в средата на годината размер на пенсията им. Това е един от редките добри примери за синхронизиране на промените в сегменти на двете основни подсистеми на системата за социална защита – социалното осигуряване и социалното подпомагане.

Пето, известно временно отстъпление от рестриктивната политика по отношение на публичните разходи за социални помощи за отопление е отпускането през февруари 2014 г. на одобрени от правителството 8387,3 хил. лв. допълнителни разходи по бюджета на МТСП за предоставяне на еднократна

⁸ Тяхното ползване има *ориентировъчен* характер, тъй като, както беше посочено, в чл. 3 на Наредба 5/2008 г. е записано, че при определяне на размера на помощта за отопление се използва „*среднената* крайна продажна цена на електроенергията за битов потребител към 31 октомври на текущата календарна година“, с каквито данни авторът не разполага. Налице е обаче още една рестриктивна промяна на предишния текст на Наредбата от 2003 г., който предвижда прилагане на „*действащи* цени на електроенергията в *началото* на отоплителния сезон“.

финансова подкрепа на лица и семейства.⁹ Тази еднократна подкрепа е в размер на 30 лв. и е предназначена за лица и семейства:

- получили целева помощ за отопление за отоплителния сезон 2013-2014 г.;

- подали молба-декларация за отпускане на такава помощ за отоплителния сезон 2013-2014 г. и получили отказ поради средномесечен доход за предходните 6 месеца, превишаващ индивидуално определения ДМДО със сума под или равна на 10 лв.;

- регистрирани към момента, на които е отказана целева помощ за отопление поради непълна 6-месечна регистрация в съответната дирекция „Бюро по труда“;

- които не са подали молба-декларация за целева помощ за отопление, но отговарят на условията за отпускане на такава.

Освен това през октомври 2013 г. се създава правна възможност за запазване на размера на помощта от предходния отоплителен сезон въпреки намалената цена на електроенергията, въз основа на която се определя размерът на помощта. Така се гарантира по-добрата социална закрила на най-уязвимите групи, включени в програмата за целево енергийно подпомагане. Прилагането на съществуващия до този момент механизъм за определяне на помощта предполага намаляване на размера на отпуснатата помощ с над 6 лв. месечно за текущия отоплителен сезон.¹⁰

Въз основа на изложеното дотук може да се *обобщи*, че дизайнът на механизма за отпускане на целеви месечни помощи за отопление е добре оформен от гледна точка на цели, принципи, инструменти и взаимовръзки с други елементи на социалното подпомагане (главно схемата за месечно подпомагане). Той прилага диференциран подход към различните уязвими групи и включва автоматични регулатори на размера на помощта, които са функция от промените в цените на електроенергията. Използва се административният капацитет на националната структура за социално подпомагане, което води до сравнително малки административни разходи по прилагането на тази програма за осигуряване на целева защита за отопление на населението с ниски доходи.

Съществена слабост на нейното управление и финансиране, както и на другите социални програми, е подчинеността им на бюджетната политика на икономии, провеждана под егидата за финансова стабилност. През анализирания период след 2008 г. развитието на механизма за отпускане на целеви месечни помощи за отопление се характеризира както с положителни изменения

⁹ Постановление № 42 на МС от 27.02.2014 г. за одобряване на допълнителни разходи за предоставяне на еднократна финансова подкрепа на лица и семейства – Държавен вестник, бр. 20 от 7.03.2014 г.

¹⁰ Вж. Наредба № РД 07-6/25.10.2013 г. за изменение и допълнение на Наредба № РД-07-5 от 2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление; Национален социален доклад на Република България за 2013-2014 г., с. 39.

в системата от проценти за изчисляване на ДМДО, което отваря програмата към повече бенефициенти, така и с рестриктивни промени (най-вече във величината на норматива за електроенергия, използван за определяне на размера на помощта), които водят до понижаване на степента на социална защита, предоставяна от тази програма.

Принципно положение е, че изясняването на концептуалните рамки е предпоставка за формирането и провеждането на „просветена“ политика, базирана върху познаване на нейния обект и на възможните механизми за управленско въздействие. Именно от концептуална гледна точка като слабост на програмата, възпрепятстваща по-нататъшното ѝ целенасочено развитие и усъвършенстване, може да се посочи недостатъчно ясната ѝ връзка с проблематиката за уязвимите групи потребители на енергия, с концепцията за енергийната бедност и политиките за нейното омекотяване и намаляване като част от общата политика/политики за борба с бедността. В това отношение България е част от голямата група европейски страни, които все още не интегрират експлицитно и като част от своите национални политики концепцията за енергийна бедност. Само една трета от държавите-членки на ЕС припознават енергийната бедност на официално равнище, а едва четири (Великобритания, Ирландия, Франция и Кипър) са въвели официални определения за нея (вж. Pye & Dobbins, 2015, p. 43).

По този повод може да се оспори съмнението дали в страни като България, където голяма част от населението е бедно, енергийната бедност може да се разглежда като отделен характерен проблем, за чието решаване трябва да се развиват конкретни политики. Смята се, че в българския случай възприемането на концепцията за енергийна бедност като „самостоятелен и специфичен въпрос има малък смисъл, когато националните социално-икономически индикатори са значително под средните за ЕС“ и при положение, че „няма ясни критерии за достъп до прилаганата схема за подпомагане, поради което ефектите от подобни мерки са ограничени“ (Pye & Dobbins, 2015, p. „v“, 34 и сл.).

Оставяме настрана непознаването в случая на българската практика за целево социално подпомагане, която прилага доста строги критерии и изисквания по отношение на доходния, имуществения и т.н. статус на кандидатите за помощ. Възприемането на концепцията за енергийна бедност обаче има смисъл (даже още по-голям смисъл, отколкото в богатите държави), даже когато голяма част от населението в страната е бедно. Затова е въведена схема за гарантиране на минималните доходи, която се допълва от схема за енергийно подпомагане, плюс схеми за помощи за деца и за подпомагане на хора с увреждания. Това съвсем не означава, че „концепциите за бедността и за енергийната бедност се отделят“. По-скоро в България и на изследователско, и на ниво разработване на стратегически рамки на социалните политики не се обръща достатъчно и задълбочено внимание на проблемите на енергийната бедност, на връзките ѝ с общата бедност и на свързаността на съот-

ветните политики за нейното намаляване или омекотяване. Това е проява на сегментиран, некомплексен подход, който се отразява отрицателно върху постигането на националните цели за борба с бедността.

Енергийната бедност в контекста на европейските изисквания – основни понятия и фактори

Проблемите, свързани с енергийната бедност, намират специално място в Директиви 2009/72/ЕО и 2009/73/ЕО от 13 юли 2009 г. Тези документи, които са част от Третия енергиен пакет и имат задължителен характер¹¹ за страните-членки на ЕС, изискват¹²:

- Държавите-членки 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. Държавите-членки вземат също и мерки за защитата на крайни клиенти в отдалечени райони.

- Държавите-членки 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.

Европейският парламент (ЕП) от своя страна в нарочна Резолюция от 14 март 2013 г. относно Енергийната пътна карта за периода до 2050 г. (т. 57) „приветства включването на социалното измерение в Енергийната пътна карта; смята, че в това отношение трябва да се обърне специално внимание на енергийната бедност и заетостта; настоява по отношение на енергийната бедност, че енергията трябва да бъде достъпна за всички и призовава Комисията и държавите-членки, както и местните органи и компетентните социални организации да работят заедно за намиране на съобразени с нуждите решения относно проблеми като електрическата и топлинната бедност, акцентирайки по-специално върху уязвимите домакинства с ниски доходи“. Наред с тези пасивни защитни мерки ЕП наблюдава върху значението на енергийната ефективност и пестенето на енергия, тъй като това е един от „най-ефективните начини за нама-

¹¹ Съгласно нарочни членове в раздел „Транспониране“ на двете директиви „държавите-членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива до 3 март 2011 г.“. България все още работи по изпълнението на това изискване.

¹² Вж. чл. 3, т. 7 и 8 на Директива 2009/72/ЕО. Идентични са текстовете и в чл. 3, т. 3 и 4 на Директива 2009/73/ЕО.

ляване на сметките за енергия“, както и върху „национални мерки като данъчното облагане, възлагането на обществени поръчки и ценообразуването на топлинната енергия и т.н.“ Така се подчертава, че към енергийната бедност трябва да се подхожда с комплексни мерки от икономически, социален, политически и технологичен характер.

В Съобщението на Европейската комисия относно Пакета за енергиен съюз от 25 февруари 2015 г. също се засяга въпросът за закрила на уязвимите потребители. Посочва се, че енергийната бедност се проявява най-вече в резултат от комбинация от фактори като ниски доходи и условия на обща бедност, енергийно неефективни домове и система за стопанисване на жилищата, която не успява да насърчи енергийната ефективност. В този документ се изтъква и комплексността на проблема с енергийната бедност, която може да бъде преодоляна само чрез комбинация от мерки в социалната сфера и чрез енергийния пазар: „При постепенното премахване на регулираните цени държавите-членки трябва да предложат механизъм за защита на уязвимите потребители, която за предпочитане би могла да бъде предоставяна чрез общата система за социална сигурност. Ако се предоставя чрез енергийния пазар, тя може да бъде реализирана чрез схеми като например „тарифа на солидарност“ или като отстъпка върху сметките за енергия. Разходите за такива схеми трябва да бъдат колективно покрити от необхванатите от тях потребители.“ Последното означава, че разходите по провеждането на политики срещу енергийната бедност се очаква да бъдат осигурявани чрез преразпределителни отношения.¹³

В друг документ на Европейската комисия от март 2016 г. се подчертава, че „основните услуги като електронни комуникации, транспорт, енергетика (електроенергия и отопление) и финансови услуги (банкиране), които осигуряват пълното социално приобщаване на хората в обществото и осигуряват равни възможности за достъп до заетост, невинаги са налични или достъпни за всички, които се нуждаят от тях. Сред пречките за достъпа са твърде високата цена, липсата на инфраструктура и несъобразяването с изискванията за достъп за хората с увреждания.“ В заключение се посочва, че „за всички лица следва да се осигурява достъп на приемлива цена до основни услуги, вкл. електронни комуникации, електроенергия, транспорт и финансови услуги. Необходимо е да се осигурят мерки в подкрепа на достъпа до такива услуги за нуждаещите се“ (вж. Първоначален предварителен проект на европейски съгласеност на социалните права..., с. 24).

Въз основа на тези ключови за разглежданата проблематика европейски официални документи могат да се направят *следните изводи*:

Първо, решаването на въпросите, свързани с енергийната бедност и защитата на уязвимите потребители, е важна част от общоевропейската енер-

¹³ Обратната страна - или насрещното движение при тези процеси, се проявява в добре познатите в България случаи, когато уязвимите потребители на енергия и особено на топлофикациите, не плащат своите сметки и така прехвърлят финансовите последици върху доставчиците на услуги и най-вече върху редовите платци.

гийна политика, насочена към либерализиране на енергийния пазар, вкл. премахване на регулираните цени на енергия.

Второ, държавите-членки на ЕС, транспонирайки изискванията на двете директиви от Третия енергиен пакет, са свободни да дефинират по подходящ за тях начин понятието „уязвими клиенти“, но трябва да осигурят тяхната адекватна социална защита.

Трето, намаляването на енергийната бедност се разглежда в по-широкия контекст на ограничаването на общата бедност.

Четвърто, причини за енергийната бедност са ниските доходи, цените на енергията, енергийно неефективните домове и системата за стопанисване на жилищата, която не успява да насърчи енергийната ефективност.

Пето, очертават се два основни пътя за защита на уязвимите групи: чрез системата за социална защита (използване на схеми за целево социалното подпомагане плюс мерки за повишаване на енергийната ефективност) и чрез енергийния пазар (например използване на социални тарифи). Разходите по социалната защита (трябва да) се покриват преди всичко чрез преразпределителни процеси, основани върху принципа на националната солидарност в аспекта му „бедни-богати“.

„Енергийна бедност“, „бедност, свързана с разходи за отопление на жилището“, и „уязвими групи“ – към дефиниране на понятията във връзка с развитието на целевото социално подпомагане

На изясняването на тези понятия са посветени множество публикации (вж. например Pye & Dobbins, 2015; European Commission, 2013; Bouzarovski, Petrova, Tirado-Herrero, 2014; Bouzarovski, Petrova, and Sarlamanov, 2012; Bouzarovski, 2011; Anamari, 2015; Energy Community Secretariat, 2013; Sagar, 2005; Кисъов 2012), но тук задачата ни не е тяхното подробно изследване. Намерението е да се направи преглед на по-разпространените схващания и да се предложи виждане, което да бъде полезно при по-нататъшното развитие на националната програма за целево подпомагане за отопление. По този повод е необходимо да се припомни, че „не е възможно да се изготви обща за страните от ЕС дефиниция на концепцията за уязвимите потребители“ (European Commission, 2013, p. 17), поради което Директива 2009/72/ЕО изтъква, че държавите-членки сами определят съдържанието както на това понятие, така и на енергийната бедност.

Енергийната бедност се определя от някои автори като ситуация, при която индивидът или домакинството не са в състояние адекватно да се отопляват или да осигуряват енергийни услуги в домовете си на достъпни цени (Pye & Dobbins 2015, p. „v“). В други публикации също се посочва, че „енергийната бедност е положение, при което домакинството няма достъп до социално и материално необходимото му равнище на енергийни услуги в дома си“ като отопление, осветление, охлаждане, готвене и т.н. (вж. Bouzarovski, 2011, p. 1; Европейски изследователски проект EVALUATE, цит по Pye & Dobbins 2015, p.

22). Сходно е определението, че „енергийната бедност е липса на достъп до модерни енергийни услуги, които се дефинират като достъп на домакинството до електричество и екологично чисти уреди за готвене (например горива и печки, които не причиняват замърсяване на въздуха в домовете)“.¹⁴

Енергийната бедност (и според нас) би трябвало да се разглежда в ясна причинно-следствена връзка: този вид бедност е проблем-следствие от проблем-причина, каквато е невъзможността за достъп до „модерни“ енергийни услуги, необходими за задоволяване на *нуждите* на хората от подходящи температурни условия в дома (топло през лятото и хладно през зимата жилище), от осветен дом, от приготвяне на храна или запазване на нейните потребителни свойства и т.н. С други думи, енергийната бедност се изразява в невъзможност на хората да удовлетворяват в дома свои основни *потребности* (от „топло“, „светло“, „хладно“, съхраняване на храната, екологично чисто готвене, ползване на ИКТ като част от съвременните социални контакти и др.) поради липса на условия за съответен достъп до енергийни услуги. От икономическа гледна точка тази невъзможност в най-голяма степен произтича от ниските доходи на потребителите и високите цени на услугите, водещи до несъразмерно големи, непоносими (*unaffordable*) спрямо доходите разходи, за което влияе и състоянието на съответното жилище. В отдалечените райони причина за затруднения достъп може да бъде неразвитостта на техническата инфраструктура на енергоразпределителната мрежа.

Следователно цел на борбата с енергийната бедност не е да се осигури потреблението на „x“ кВтч електроенергия - това е средство, чрез което се създават условия за задоволяване на определени базисни нужди на хората. Именно осигуряването на такива условия трябва да се разглежда като *стратегическа цел на политиката за борба с енергийната бедност*. В този смисъл определянето за целите на социалната защита на разходни нормативи за потребление на електроенергия има значение, ако те позволяват задоволяването на съответни минимални (или „разумни“) потребности на получателите на съответните социални помощи.

Бедността по отношение на покриването на разходите за отоплителни нужди понякога се определя по сходен за енергийната бедност начин - като „неспособност за осигуряване на адекватни енергийни услуги за домакинството“. В други разработки този вид бедност се дефинира по-тясно и се свързва с „трудност или даже невъзможност да се разполага в дома с подходящо отопление на разумна цена“, т.е. невъзможността за достъп до енергийни услуги се поставя в зависимост единствено от нормалното отопление на достъпни, разумни цени (вж. например Vuzarovski, 2011, р. 1), като за „разумни“ или „достъпни“ (*affordable*) се приемат цени, при които съгласно стандартите на Световната здравна организация (СЗО) разходите за отопление не надвишават 10% от доходите на домакинството. Такава практика за определяне на

¹⁴ https://energypedia.info/wiki/Energy_Poverty

прага на поносимост на разходите за отопление е въведена във Великобритания, Ирландия, Италия.¹⁵

Друго определение акцентира върху основните три елемента/фактора на тази бедност – нисък доход, отопленост на дома и разумност/достъпност на разходите: „Лице, живеещо в бедност, свързана с отопление, е член на домакинство с нисък доход, обитаващо дом, който не може да бъде отоплен с разумни разходи.“¹⁶

Илюстрация за включването, но по специфичен начин, на различни виждания относно съдържанието на енергийната бедност и на бедността, свързана с отопление, е опитът на някои европейски държави (Pye & Dobbins, 2015, p. 34 и сл.).

В *Кипър* енергийната бедност официално се определя въз основа на „значителния“ дял на разходите за енергия в разполагаемия доход на потребителя, поради което той не може да покрие разходите си за разумни нужди. В *Ирландия* тя официално се приема като ситуация, при която домакинството не е в състояние да постигне в дома си приемливо ниво на енергийни услуги (вкл. отопление, осветление и др.) поради високо и недостъпно равнище на разходите за тях. Като критерий там е възприет праг от 10% спрямо разполагаемия доход на разходите за енергийни услуги в дома. Във *Франция* за енергийно беден се смята човек, който има особени трудности да осигури в дома си енергия, необходима за задоволяване на елементарните му потребности, като това се дължи на „неадекватността на ресурсите или жилищните условия“. Слабост на това определение е, че то не е достатъчно конкретно и операционализирано за нуждите за социалната защита. В *Италия* националният регулатор на енергийния пазар предлага праг от 5% разходи за електричество и 10% за газ.

В *Англия* енергийната бедност се определя въз основа на „ниски доходи и високо потребление“ (*Low Income, High Consumption - LINC*). Тя е налице, ако (1) *остатъчният* доход (след приспадане на разходите за енергия) е под линията на бедност (*Low Income*), и (2) ако общите разходи за енергия са по-големи от нормалния за съответния тип домакинство (*High Consumption*). Заедно с това в страната продължава да се следи в съпоставителен план и 10-процентният праг за определяне на бедността, свързана с отопление, т.е. за домакинствата, чиито разходи за всички източници на отопление на жилището са над 10% от дохода им и са използвани, за да осигурят стандартите на СЗО (21 градуса във всекидневната и 18 в другите стаи в продължение на 9 часа в денонощието през седмицата и 16 часа през уикенда; 23 градуса във всекидневната и 18 в другите стаи в продължение на 16 ч. от денонощието за

¹⁵ В европейския проект LINC е посочено, че такава „домакинство не може да си позволи да поддържа дома си адекватно топъл и при разумни разходи“. Адекватно топъл според Световната здравна организация е дом с температура 21 градуса във всекидневната и 18 градуса в другите стаи (вж. Pye & Dobbins, 2015, p. 34-35).

¹⁶ https://en.wikipedia.org/wiki/Fuel_poverty

домакинства с по-възрастни хора, хора с увреждания или с хронични заболявания¹⁷).

Подобен праг официално се прилага и в Уелс, където бедността, свързана с отопление, се определя при наличие на разходи за всички източници на „задоволително“ (според критериите на СЗО) отопление на жилището, които са над 10% от дохода на домакинството. Ако разходите са над 20% от дохода, то се смята, че домакинството е в ситуация на тежка бедност.

Вижда се, че част от страните от Обединеното кралство използват за определяне на енергийната (респ. „топлинната“) бедност праг от 10% на разходите спрямо доходите на потребителите, като той се обвързва и с разумно потребление на енергийни услуги за отопление съобразно стандартите на СЗО.

Други възможни подходи за определяне на енергийната бедност са:¹⁸

- Определяне на минимална величина на енергия, необходима за задоволяването на базисни нужди като отопление, готвене, осветление. Подобна е българската практика в областта на енергийното подпомагане, която обаче определя минимален разходен норматив на електроенергия като основа за изчисляване на размера на помощта през отоплителния сезон, а не като експлицитна линия на „топлинна“ бедност. Основното предизвикателство тук (както и при дефинирането на 10-процентен или „х“-процентен праг) е аргументирането на тази величина, постигането на обществен консенсус по нея, както и коректното ѝ спазване.

- Определяне на вида и величината на енергия, която се използва от хората, живеещи под линията на бедност. За тази цел е необходимо да се набавят надеждни социологически данни. Проследяването на енергийната бедност по такъв начин е свързано със специфициране на профила и развитието на общата бедност.

- Равнище на дохода, под което използването и разходите за енергия, вкл. тези за базисни нужди, не се променят значително с изменението на дохода, т.е. става дума за разходи на енергия, които не са еластични спрямо дохода. За бедните хора това означава, че дори при нарастване на доходите им, потреблението на енергия не се променя, понеже те все така си остават с относително ниски доходи, които не им позволяват промяна в потребителското поведение. Този подход също изисква набиране на специфични социологически данни.

Друг въпрос, който съгласно изискванията на двете цитирани директиви относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и на природен газ държавите-членки на ЕС трябва да решат свободно и съобразно национал-

¹⁷ В този контекст изглежда неправомерен въпросът дали ако едно домакинство (в България) има месечен доход от 3 хил. лв. и сметки за енергия от над 300 лв., е енергийно бедно (вж. Стайков, 2015).

¹⁸ Вж. https://energypedia.info/wiki/Energy_Poverty. Първите два подхода са базирани на т.нар. метод на разходите, а останалите – на т.нар. консенсусен метод, използващ резултати от специфични социологически изследвания (вж. Pye & Dobbins, 2015, p. 23).

ните си специфики, е определянето на „уязвимите групи“. Това е необходимо, за да може съответните политики в областта на социалната защита и енергийния пазар да бъдат максимално добре насочени, с което да се осигури тяхната ефективност, ефикасност и адекватност.

Международният стандарт ISO 26000:2010 „Ръководство по социална отговорност“ определя по широк и универсален начин уязвимите групи като съвкупност от „индивиди, споделящи една или повече характеристики, които са база за дискриминация или враждебни социални, икономически, културни, политически или здравни обстоятелства и които ги лишават от средства да постигнат техните права или по друг начин да се радват на равни възможности.“¹⁹ Във връзка с изготвянето на своя социална стратегия Секретариатът на Енергийната общност²⁰ обобщава, че обичайните индикатори за дефиниране на уязвимите потребители са равнището на месечен доход на домакинствата, възрастта (децата, възрастните хора); инвалидността, здравето и отдалечеността (вж. Energy Community Secretariat, 2013, p. 7). Въз основа на собствено сравнително изследване Работната група по въпросите на уязвимите потребители към ЕК структурира основните фактори, които генерират или могат да засилят уязвимостта на потребителите. Това са пазарните условия, индивидуалните обстоятелства, начинът на живот, социалната или природната среда. Тя стига също до заключението, че не е възможно да има единна, общоевропейска дефиниция на концепцията за уязвими групи (вж. European Commission, 2013, p. 16).

В контекста на проблематиката на енергийната бедност като най-значими се възприемат социалните характеристики, водещи до уязвимост на потребителите. Около 40% от страните-членки на ЕС дават определение за уязвимост, което е базирано на получаването на социални плащания. Няколко държави идентифицират като преимуществена характеристика здравния статус,²¹ а други обособяват като уязвими определени социално-икономически групи. За водеща черта в някои страни пък е възприета възможността за плащане на енергийните услуги като функция от техните цени и получаваните от потребителите доходи. По този повод заслужава внимание мнението, че определянето на уязвимостта чрез „чисто социални категории“ като домакинства с много ниски доходи, вкл. пенсионери, жени, самотни родители и получатели на помощи, пренебрегва ролята на жилищните и на социално-техническите фактори, влияещи върху предразположението на домакинството да не може да задоволи енергийните си нужди (вж. Bouzarovski et al., 2014, p. 17).

¹⁹ <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:42546:en>

²⁰ Енергийната общност (Energy Community) е международна организация, занимаваща се с енергийната политика. Създадена е през 2005 г. и включва, от една страна, Европейския съюз, а от друга, държави от Югоизточна Европа и Черноморския район (вж. www.energy-community.org).

²¹ В Ирландия например за уязвими се смятат лица, които (а) зависят критично от медицинска екипировка, хранена с електроенергия или (б) при прекъсване на храненето през зимния сезон са рискови поради причини, свързани с възраст, физическо, психично, сензорно, интелектуално или умствено здраве (вж. European Commission, 2013, p. 30).

България е в най-многобройната група държави (включваща Кипър, Германия, Дания, Испания, Малта, Полша, Португалия и още 6 други), които определят уязвимостта на потребителите, като я свързват с получаването на социални плащания (Bouzarovski et al., 2014, p. 26-27).²² Съгласно чл.66 „в“ от Допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката „уязвими клиенти са битови клиенти, които получават целеви помощи за електрическа енергия, топлинна енергия или природен газ съгласно Закона за социалното подпомагане и подзаконовите нормативни актове по прилагането му“. Такава формулировка на уязвимостта отговаря на текущата практика за целево социално подпомагане за отопление, обвързва уязвимостта с бедността и показва, че акцентът на политиката за защита на уязвимите потребители е поставен върху социалната защита, която се осъществява чрез системата за социално подпомагане. Формулировката има предимството, че включва, макар и в неявен вид, редица други фактори, влияещи върху предразположеността на бенефициентите към бедност, вкл. енергийна. Това е така, защото достъпът до социални помощи за отопление е свързан с изпълнението на редица предварителни изисквания, отнасящи се, както вече беше посочено, до доходен, социален, трудов, възрастов, здравен и т.н. статус. По такъв начин се неутрализират до известна степен недостатъците на „чисто социалните категории“ (вж. Bouzarovski et al., 2014). Същевременно обаче тази формулировка не отчита възможността и необходимостта политиката за подкрепа на уязвимите групи да се води и в сферата на енергийния пазар чрез предлагането на енергийните услуги.

Въз основа на извършения аналитичен преглед на литературата може да се обобщи, че няма единно мнение по въпроса за обхвата на енергийната бедност, на бедността, свързана с покриване на разходите за енергия за отопление, и на уязвимите групи. Няма и не се търси единно определение и практика в страните от ЕС.

От гледна точка на спецификата на българската практика в областта на целевото социално подпомагане за отопление и необходимостта от „операционализиране“ на утвърдените (едни или други) дефиниции, обосновано и логично е да се възприеме виждане, според което енергийната бедност като понятие е по-широко от бедността, свързана с отоплението, и обхваща разходите не само за отопление, но и за осветление, готвене, охлаждане и др. При тази презумпция могат да се предложат следните формулировки:

Бедността, свързана с отоплението, разглежда се в триизмерната координатна ос „доход - температура в жилището - достъпност на цената на услугата“, може да се определи като невъзможност или неспособност на дадено лице или семейство да покрие своите разходи, свързани с необходимостта от

²² Сходни на българската дефиниция за уязвими групи, която е базирана на бедността, имат Полша (уязвим потребител на електроенергия е лице, което получава парична помощ за жилище, защото доходът му е относително нисък) и Германия (уязвимите потребители получават подкрепа, когато са в съответствие със системата за социална защита).

нормално отопление на жилището при приемливи цени на енергийните услуги (ток, парно, газ).

Енергийната бедност на свой ред може да се дефинира като положение, при което поради икономически, социални и други причини дадено лице или семейство не може да покрие своите разходи, свързани с разумно потребление на енергийни услуги в дома си, нужни за извършването в него на различни нетърговски, битови дейности като отопление, ползване на различни домакински и други уреди за готвене, осветление, охлаждане, развлечения, обмен на информация и т.н., които са необходими за задоволяването на съответните основни потребности.

Понятието „уязвими групи“ има хоризонтален характер, т.е. тези групи са рискови и за единия, и за другия вид бедност, а техният обхват и структура са различни и зависят от същността и съдържанието на вида бедност. Съответно различен би трябвало да бъде и политическият отговор по отношение на социалната им защита, свързана с достъпа и потреблението в дома на енергийни услуги, необходими за задоволяване на базисните им потребности. Обхватът на самите групи би трябвало да е съобразен с дизайна и изискванията на съответната схема за социално подпомагане, които определят нейната насоченост към конкретни бенефициенти. С други думи, „битовите клиенти“ (по смисъла на Закона за енергетиката) не са уязвими, *защото* „получават целеви помощи за електрическа енергия, топлинна енергия или природен газ съгласно Закона за социалното подпомагане и подзаконовите нормативни актове по прилагането му“, а *трябва* да получават помощи, *понеже* са уязвими. Това само на пръв поглед може да изглежда формален аргумент, но той по същество обръща логиката при дефинирането на уязвимите групи. На тази основа може да се предложи следната формулировка, която отчита изтъкнатата причинно-следствена логика: *Като уязвими могат да се определят* лица и групи, които поради своя относително по-неблагоприятен доходен, здравен, трудов, семеен и/или възрастов статус са неравнопоставени и не могат да си осигурят в своите домове достатъчен по обем или въобще са лишени от достъп до енергийни услуги, необходими за задоволяването на техни основни физически, духовни или социални нужди.

Фактори, пораждащи енергийна бедност

Този въпрос вече беше засегнат по различни поводи в предходното изложение. Тук може да се обобщи, че тази бедност е резултат от комплексното влияние на различни фактори от икономическо, социално, здравно или техническо естество, които определят възможностите на индивида да задоволява основни свои потребности в дома и/или влияят върху условията за живот в него. Ключова роля играят ниското ниво на собствените доходи, високото равнище на цените на енергийните услуги и ниската енергийна ефективност на жилището (вж. Pye & Dobbins, 2015, p. 9-10 и сл.; Bouzarovski, 2011,

р. 1 и др.²³). Към тях може да се добави и влиянието на фактори като начин за отопление на жилището (твърдо гориво, газ или парно – с хоризонтални или вертикални инсталации), енергийна ефективност на домакинските уреди, размер и структура на семейството/домакинството, здравен статус (последните два фактора имат и специфично значение за характеристиките на потребностите от енергийни услуги, например за лица, които ползват постоянно животоспасяващи апарати).

Приблизителен съставен индикатор за равнището на бедност, свързана с отоплението – опит за емпирична оценка

Тази съпоставителна оценка за България спрямо средната за ЕС-27 се базира на метод, предложен от Хели (Healy, 2004, цит. по Buzarovski 2011, р. 2). Използва се приблизителен (*proxu*) съставен индикатор, изчислен като сума от:

- средната величина на стойностите на следните три показателя: дял на населението, живеещо в дом с течащ покрив, влажни стени, основи, разбити или изгнили дограма, врати, под; дял на населението с просрочени задължения за битови сметки; население с големи финансови затруднения по поддръжката на жилището;

- дял на населението, което не може да отоплява нормално жилището си.

По такъв начин в случая бедността се измерва чрез т.нар. консенсусен метод, който оценява дали домакинството е енергийно бедно въз основа на данни от социологическото наблюдение на условията за живот (SILC) и по-специално състояние на жилището, отопленост, просрочени задължения за плащане на сметките и т.н. Този метод се различава от т.нар. метод на разходите, който оценява домакинските разходи за енергия като дял от доходите (вж. Pye & Dobbins, 2015, р. 23).

Таблица 3

Равнище на бедност, свързана с отоплението

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
ЕС-27 (%)	29,8	28,6	29,2	29,7	31,3	31,8	30,8
България (%)	101,8	98,0	98,3	75,5	76,1	75,5	70,3
Разлика между България и ЕС-27							
Абсолютна	72,0	69,4	69,1	45,8	44,8	43,7	39,5
Процент	342	342	337	254	243	237	228

Източник. Собствени изчисления по изходни данни на Евростат за съставните показатели.

²³ https://en.wikipedia.org/wiki/Fuel_poverty

Резултатите от оценката показват (вж. табл. 3), че от една страна, България поддържа стабилна тенденция към подобряване на показателя – равнището на анализирания бедност през 2014 г. е намаляло спрямо 2008 г. с над 31 пр.п. От друга страна, дистанцията спрямо средното европейско ниво на бедност остава значителна – над 2 пъти. Това означава, че изоставаме от другите членки на ЕС и в областта на ниската енергийна бедност.

Българската практика през призмата на концепцията за енергийната бедност - оценки и предложения

Извършеният дотук анализ на практиката в България по отношение на политиката за целево социално подпомагане за отопление през зимния сезон, както и на изследвания и на документи на ЕС, отнасящи се до енергийната бедност и свързаните с нея понятия и категории, дава възможност да се направят някои *оценки, изводи и предложения*.

Първо, независимо от положителната тенденция през последните години обхватът на енергийната бедност и в частност на бедността, свързана с отопление, в България надвишава над 2 пъти средноевропейските стойности. Наред с всичко останало това може да се разглежда като предизвикателство пред бъдещото формиране и провеждане на националните политики в тази област.

Второ, страната ни все още не е въвела борбата с енергийната бедност достатъчно ясно, категорично и изчерпателно в своите политики, вкл. в областта на социалното подпомагане. Въведени са много важни елементи, например програмата за диференцирано социално подпомагане за отопление през зимния сезон и законовото определение на понятието „уязвими клиенти“, чиито недостатъци бяха вече очертани в предходното изложение. Тези елементи обаче не отчитат в достатъчна степен концепцията за енергийна бедност, вкл. по отношение на формулирането на национално определение за енергийна бедност, за бедност, свързана с отопление („топлинна“ бедност), и за уязвими потребители. Във връзка с това като възможни могат да бъдат възприети, модифицирани или дискутирани предложените определения за тези видове бедност, както и за понятието „уязвими групи“.

Трето, очевидно е, че поне по отношение на енергийната бедност България изостава в прилагането на Директива 2009/72/ЕО и Директива 2009/73/ЕО от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на енергия и на природен газ, които са част от Третия енергиен пакет. Освен това страната ни трябва да реши дали и доколко целите на нейните политики в социалната област, в енергийния сектор и т.н. ще визират енергийната бедност и/или бедността, свързана „само“ с отоплението. Това е ключово решение, от което зависи изготвянето на съответните стратегически рамки, каквито в момента липсват.

Четвърто, в борбата с енергийната бедност у нас сега се акцентира върху пасивни мерки по линия на социалната защитна мрежа и в частност върху социалното подпомагане чрез схемата за предоставяне на помощи за отопле-

ние. В начална фаза е реализирането на цели и дейности като включените в Националната програма за енергийна ефективност за многофамилни жилищни сгради, които са важен „несоциалнозащитен“ фактор за намаляване на енергийната/ „топлинната“ бедност. Засега обаче не се прилагат мерки, засягащи енергийния пазар, макар че такива мерки, например двете стъпала в цените на дневната електроенергия до определен лимит, са използвани до 2003 г. (за повече подробности вж. Цанов и др., 2012, с. 239-240).

В съответствие с изискванията на двете цитирани директиви от Третия енергиен пакет са необходими мерки и относно информираността и защитата на потребителите от нелоялно поведение от страна на доставчиците на услуги. Българската практика изобилства от случаи на злоупотреби с монополното поведение на електроразпределителни и топлофикационни дружества, а използването на т.нар. частни арбитражни съдилища е само пример за „узаконен рекет“ спрямо клиентите им, независимо дали са от уязвимите групи, или не.²⁴

Ето защо напълно релевантна и приемлива е препоръката социалната политика чрез оказваната финансова подкрепа да се разглежда като мярка с незабавен ефект, докато дейностите, насочени към подобряване на енергийната ефективност (на сгради, но и на уреди), имат дългосрочен и превантивен ефект при по-ниски разходи. „Държавите-членки са поощрени да разглеждат и двете възможности едновременно“ (Европейска Комисия, 2013, р. 27).

Лето, възприетото определение (каквото и да е то) на енергийната бедност на национално ниво се нуждае от операционализиране във връзка с прилагането на програмата за целево социално подпомагане. Методологическият проблем за избор и използване на показатели, които на национално ниво измерват енергийната бедност, и на такива, които измерват ефективността, ефикасността и адекватността на програмите за целево социално подпомагане на енергийно бедните, също се нуждае от подходящо решение, съобразено с възприетите концептуални рамки и дефиниции. Във връзка с това трябва да се избере по какъв метод ще се определя енергийната/ „топлинната“ бедност – *консенсусен или разходен*. Както беше посочено, при емпиричната сравнителна оценка на бедността в България и в ЕС-27 данните от SILC дават възможност за измерването ѝ чрез първия метод. Той е добър за целите на национални оценки на обхвата на бедността, но е трудно приложим в практическата дейност по идентифициране на целевите групи и на бенефициентите на социални помощи. Разходният подход, който оценява енергийната бедност според това дали делът на разходите за енергия в домакинските доходи е над обществено определен праг (например 10%, какъвто е в Уелс) и който изглежда *по-подходящ за българската практика*, изисква да се определи:

²⁴ По данни на националния омбудсман г-жа М. Манолова някои от тези съдилища „решават“ над 10 хил. дела на година и по правило във вреда на индивидуалния потребител (вж. <http://www.segabg.com/article.php?id=798699>).

- обхватът на разходите - за всички енергийни услуги или само за отопление в зависимост от националния избор по отношение на вида бедност, която ще се атакува;

- обхватът на доходите - общият, паричният или нетният разполагаем доход, който изглежда най-логичен;

- видът на разходите за енергия - достигнат/отчетен според статистиката на домакинските бюджети или SILC или необходим – въз основа на специални изследвания за определяне на „обоснован“ норматив за потребление на електроенергия, която да позволява удовлетворяването в дома на съответните основни нужди от отопление, осветление, готвене и др. В последния случай, ако националният избор е борба „само“ с бедността, свързана с отопление, то нормативът трябва да се ограничи само с потреблението на енергия, необходимо за „нормално“ отопление на дома. В този контекст очевидно използваният сега разходен норматив за целите на програмата за социално подпомагане за отопление през зимния сезон се нуждае от сериозен анализ, обосновка и (навярно) актуализиране, което ще е свързано и с нарастване на съответните публични разходи.

Шесто, квантифицирането на норматива за потребление, респ. на величината на прага на допустимите разходи за електроенергия в доходите (ако бъде избран такъв вариант), ще позволи да се определя и социалнопоносима²⁵ цена на тока (подобно на тази на ВиК услугите²⁶).

Възприемането на механизъм за определяне на социалната поносимост на цените на електроенергията, който следва представения подход, е още едно предизвикателство и задача пред националната политика за борба с енергийната бедност. То обаче, както и другите направени тук предложения, са съобразени и се вписват в концепцията за енергийна бедност и логично съответстват на представените примерни определения за ключови нейни понятия.

И накрая, успоредно с дебата и работата по изготвяне на комплексна национална политика за борба с енергийната бедност могат да се търсят и да се предприемат мерки за оптимизиране на действащата схема за целево подпомагане за отопление. Имат се предвид корекции, които да решат проблема с неравнопоставеността на подпомаганите бенефициенти и рисковете от задействане на капана на бедността, които произтичат от еднакъв размер на предоставяната за всички тях помощ. В исторически план българската практика има опит в това отношение.

²⁵ Социалната поносимост означава домакинствата да имат достатъчно доходи, за да заплащат за услугата, без да спестяват от основни стоки и услуги.

²⁶ „Социална поносимост на цената на ВиК услугите е налице в случаите, когато тяхната стойност, определена на база минимално месечно потребление на вода за питейно-битови нужди от 2,8 куб. м на едно лице, не надхвърля 2,5 на сто от средния месечен доход на домакинство в съответния регион” (§1, ал.1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги, в сила от 20.01.2005 г. – Държавен вестник, бр.18 от 2005).

При въвеждането на програмата през 1995 г. размерът на помощта се изчислява като разлика между действителните доходи и защитената максимална доходна линия (която се формира като сума от ГМД и левовата равностойност на норматива за потребление на електроенергия). При този начин на определяне помощта се диференцира от 0 лв. до максималния размер на норматива в зависимост от доходите на семейството. Така се избягва рязкото противопоставяне между семействата с доход малко под линията и тези с доход малко над линията, които нямат право на подпомагане. Ако помощта се предоставя в пълния размер на норматива за всички правоимащи лица, то безработните (чиито семейства съставляват значителна част от подпомаганите), биха виждали по-малко стимули да започнат работа на официалния пазар на труда. В случай че започнат нископлатена работа и доходите им превишат с незначителна сума защитената доходна линия, те ще загубят право да получават сума, приблизително равна на тогавашна половин месечна минимална заплата, което е съществен демотивиращ фактор. Така механизмът за целево енергийно подпомагане по онова време се стреми да отчита ефектите от едни или други механизми за социална защита на бедните върху тяхното поведение на пазара на труда.

Приведените аргументи показват, че въвеждането на еднакъв размер на помощта е една противоречива от гледна точка на социалната справедливост и въздействието мярка. Нейната противоречивост се смекчава от наличието през 2002 г. на „първото стъпало“ за заплащане на дневната електроенергия по старите по-ниски цени (което обаче по-късно е отменено) и до известна степен се оправдава от по-малките административни разходи за прилагането на програмата за целево енергийно подпомагане през отоплителния сезон (за повече подробности вж. Цанов и др., 2012, с. 239-241).

В контекста на направените изводи и предложения специално внимание заслужават *предложенията на Министерството на енергетиката* (МЕ), които имат дългосрочен характер. В края на май 2016 г. то публично представя свои виждания относно дефинирането и мерките за защита на уязвимите клиенти,²⁷ които очевидно са резултат и от усилията за транспониране на изисквания по „електрическата“ Директива 2009/72 от Третия енергиен пакет.

Едно от предложенията на МЕ е за прецизиране на понятието „уязвими клиенти“. „Уязвими клиенти“ са битови клиенти, в чиито обекти, снабдявани с електрическа енергия, живеят лица, които поради възраст, здравословно състояние или доход са в риск от социално изключване във връзка със снабдяването и потреблението на електрическа енергия и се ползват от мерки за социална защита, за осигуряване на необходимите им доставки на електрическа енергия.“ Безусловно това определение е по-добро от даденото в действащия Закон за енергетиката, защото до голяма степен описва характеристиките на уязвимия

²⁷ https://www.me.government.bg/files/useruploads/.../ppt_26may.pdf - публично достъпна е само презентацията на този сайт, затова *направените тук оценки на предложенията се основават единствено на ограничената информация в нея.*

клиент, породени от неговия възрастов, здравен и/или доходен статус. През призмата на предложената от нас дефиниция за уязвими лица и групи възможностите за прецизирането ѝ са свързани с:

- добавяне на фактори, например семеен статус (самотните лица и родители са в по-голям риск от бедност); трудов статус (безработицата води до по-голям риск от бедност, въпреки че тя индиректно е отчетена като фактор чрез влиянието ѝ върху намаляването на доходите); местожителство в изолирани отдалечени селища (макар и немного, до тях няма изградена електроснабдителна мрежа, поради което те изобщо са лишени от електроснабдителни услуги);
- уточняване, че „необходимите доставки на електрическа енергия“ са за задоволяване на основни физически, духовни или социални нужди на потребителите;
- независимо че почти няма лица, които да не са свързани към електрическата мрежа, и че в Директивата се съдържа изискване за дефиниране на уязвимите клиенти, не би било излишно определението да се отнесе към „лица“;
- в контекста на концепцията за енергийна бедност, респ. на бедността, свързана с отопление, определението би трябвало да визира не само уязвимостта по отношение на достъпа до електроенергия, но и, както вече беше посочено, по отношение на други енергийни услуги за бита.

Друго предложение се отнася до пакет от мерки за защита на уязвимите клиенти. Той може да се оцени като многостранен, защото включва както краткосрочни финансови, така и по-дългосрочни нефинансови мерки, вкл. дългосрочна мярка по енергийната ефективност на жилищни сгради. Основната финансова мярка, предложена от МЕ, е въвеждането на социална тарифа за електроенергия, която осигурява с около 30% по-евтин ток, като разликата ще се покрива от държавата. От нея се предвижда да се възползва група от уязвими клиенти, отговаряща на следните критерии:

- 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 с определена 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.

Кръгът от лица, отговарящи на тези изисквания, е силно ограничен, защото с изключение на бенефициентите на целеви помощи за отопление е базиран изключително върху социални критерии,²⁸ конкретизиращи „уязвимостта“ на съответните потребители, но без да е ясно защо извън неговия обхват остават други групи, които биха отговаряли на предлаганото от МЕ определение за уязвими потребители, например безработни с доходи до линията на бед-

²⁸ Трябва да припомним, че достъпът до тези помощи е въз основа на комплексни критерии за доходен, имуществен, трудов, семеен и здравен статус.

ност, пенсионери под 70-годишна възраст с доход до размера на линията на бедност в страната за съответната година и др.

Социалната тарифа ще се прилага за лимитирано месечно количество електроенергия, което покрива необходимите базови нужди от електроенергия 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.

При сегашните цени на електроенергията максималният месечен размер на тази помощ би бил около 11,40 лв., което е около 16% от размера на текущата целева помощ за отопление (72,20 лв.).

Положителен факт е, че МЕ обосновава обхвата 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 повдигаме въпроса за аргументираността на тези норми,²⁹ те могат да се разглеждат като резултат от имплицитното възприемане и прилагане на разходния 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). Списъкът не включва уреди за отопление, най-вероятната причина за което е, че социалната тарифа ще допълва съществуващите социални помощи за отопление. На тази основа може да се *предположи*, че ориентацията на предлаганите 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 по-правилната посока.

Това предположение се подкрепя от предлаганите нефинансови мерки, които са изцяло в съответствие с чл. 3 „Задължения за обществени услуги и защита на клиентите“ от Директива 2009/72/ЕО. Тези мерки са насочени към уязвимите клиенти и включват положителни дейности по: създаване на регистър на такива потребители, на които електроенергията не може да се спира поради здравословно състояние; въвеждане на забрана за преустановяване на електроснабдяването през зимния период за срок от 30 дни след определената крайна дата за плащане за лица с над 90% намалена работоспособност с определена чужда помощ; възможност за реструктуриране на дълговете; етичен кодекс за доставчиците; провеждане на информационни кампании. Последната предлагана мярка е подчертано дългосрочна и предвижда дейности, свързани с повишаване на енергийната ефективност на многофамилни жилищни сгради, като предимство при санирането ще се дава на сгради, в които над 30% от обитателите

²⁹ Подходът към тяхното определяне е предмет на конструктивна критика в доклад на Институт „Отворено общество“ (вж. Захариев, Григорова, Йорданов, 2016, с. 10 и сл.)

се ползват от новите мерки за защита на уязвими потребители. Имат се предвид около 90 хил. най-вече панелни жилища с приблизително 1.3 млн. живеещи в тях. Така ще се спести финансов ресурс на хората в тези сгради, ще се подобри качеството на жилищата и ще се удължи животът им.³⁰

Ако е вярно предположението, че чрез предлагания пакет от мерки МЕ, допълвайки досегашната многогодишна практика за целево социално подпомагане за отопление, се стреми да ориентира националната политика от борба с „топлинната“ към борба с енергийната бедност, прави впечатление, че социалната тарифа за електроенергия се предвижда да действа 5 години - до пълната либерализация на електропазара. Не са ясни аргументите на Министерството на енергетиката за този временен характер в приложението на социалната тарифа. Това изглежда необосновано от гледна точка на обхвата и устойчивостта на политиката за борба с енергийната бедност, защото би означавало, че след 5 години държавната политика ще се „стесни“ отново единствено до борба с бедността, свързана с отоплението. Същевременно подобна положителна, но с временен характер мярка като социалната тарифа, може да се разглежда като недобро продължение на посочената вече „гъвкава“ практика по периодично намаляване на размера на сегашния норматив за потребяване на електроенергия, въз основа на който се определя величината на помощите за отопление.

Обща слабост на предлаганите мерки е, че не са определени, поне ориентировъчно, разходите за финансирането им, като освен това само за част от тях е посочено, че ще са за сметка на държавния бюджет (социалната тарифа) и на европейско съфинансиране (повишаване на енергийната ефективност на многофамилни жилищни сгради). Няма яснота и относно администрирането на мерките, особено по прилагането на социалната тарифа.

*

Направеното изследване води до *извода*, че като цяло е налице положителна стъпка по изпълнение на важни европейски изисквания по отношение на борбата с енергийната бедност и което е по-съществено – във връзка с насоките за модернизиране на държавната политика в тази сфера. Предлаганите мерки са в областта на регулирания пазар на електроенергия, където са и преките правомощия на Министерството на енергетиката за формирането и провеждането на държавната политика. Тези мерки надграждат и допълват съществуващата дългогодишна практика за целево социално подпомагане за отопление през зимния сезон. При изготвянето на вижданията обаче е подхождано повече или по-малко от ведомствени позиции, а недостатъкът на такъв подход е, че не са изяснени предварително важни концептуални въпроси с ключово значение за характеристиките на държавната политика за борба с енергийната бедност,

³⁰ Вж. http://www.standartnews.com/biznes-energetika/33_poevtin_tok_za_bedni-334194.html Междуременно омбудсманът на страната излезе с предложение за въвеждане на ваучери, с които бедните хора да закупуват енергоспестяващи домакински уреди. Тази по принцип добра идея обаче не е подкрепена с виждане за конкретни механизми на администриране и финансиране.

например определяне на обхвата на политиката, на съдържанието на общите понятия, свързани с нея, на основните направления и области на политиката, на нейната система от цели и т.н. С други думи, към конкретни въпроси се е пристъпило, без да е налице (публично известна) яснота по общи въпроси. От гледна точка на принципите и практиката на стратегическото планиране пък, без да има изготвена стратегическа рамка с присъщите ѝ цели, приоритети, задачи, заинтересувани страни и рискове, са предлагани „мерки“, които по принцип са средство за оперативна реализация на стратегията.

Ето защо остават множество открити въпроси, които би трябвало да наме-рят своя отговор в изготвянето на *национална стратегия за борба с енергийната бедност*. Тя, както е присъщо за един стратегически документ, трябва да изясни основните понятия и обхвата на националната политика в тази област, нейното място в общата борба с бедността, да очертае целите, задачите, приоритетите, действията, механизмите (вкл. за координиране на антибедност мерките в социалната защита и на енергийния пазар), както и да съдържа оперативен план за действие, определящ също размера и източниците на финансови ресурси. Тази задача може да бъде решена оптимално само с участието на всички заинтересувани страни, които впоследствие да бъдат ангажирани с практическото осъществяване на стратегията и за намаляване на енергийната бедност в България.

Използвана литература:

Кисъев, П. (2012). Доклад за ситуацията в България по отношение на енергийната бедност. С.: „Reach“.

Стайков, К. (2015). Липсва адекватна методология за определяне на енергийната бедност, <http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika>

Цанов, В. и др. (2012). Пазарът на труда и социалната защита в икономическото развитие на България. С.

Захариев, Б., В. Григорова, И. Йорданов (2016). Енергийната бедност в България, 2016 г. Институт „Отворено общество“, <http://osi.bg/downloads/File/2016/energy4.pdf>

Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия.

Директива 2009/73/ЕО от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ.

Европейският парламент. Резолюция от 14 март 2013 г. относно Енергийната пътна карта за периода до 2050 г., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0088+0+DOC+XML+V0//BG>

Закон за социално подпомагане. – ДВ, бр. 56 от 1998 г.

Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги в сила от 20.01.2005 г., допълнителните разпоредби. – ДВ, бр.18 от 2005.

Наредба № РД 07-6/25.10.2013 г. за изменение и допълнение на Наредба № РД-07-5 от 2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление.

Национален социален доклад на Република България за 2013-2014 г.

Постановление № 42 на МС от 27.02.2014 г. за одобряване на допълнителни разходи за предоставяне на еднократна финансова подкрепа на лица и семейства. – ДВ, бр. 20 от 7.03.2014.

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

Първоначален предварителен проект на европейски стълб на социалните права. Приложение, придружаващо „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - За започване на консултация относно европейски стълб на социалните права“. Страсбург, 8.3.2016. COM(2016) 127 final, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4bab37-e5f2-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF

Anamari, A. (2015). Energy poverty – proved of the effectiveness of the public heating systems? - In: Proceedings of the 9th international management conference „Management and Innovation for Competitive Advantage“. Romania, November 5th-6th.

Bouzarovski, S. (2011). Energy poverty in the EU: a review of the evidence. University of Birmingham.

Bouzarovski, S., S. Petrova, and R. Sarlamanov (2012). Energy poverty policies in the EU: A critical perspective. - Energy Policy Review, October.

Bouzarovski, S., S. Petrova, S. Tirado-Herrero (2014). From Fuel Poverty to Energy Vulnerability: The Importance of Services, Needs and Practices. University of Sussex, SWPS.

Healy, J. D. (2004). Housing, Fuel Poverty and Health: A Pan-European Analysis. Ashgate.

Pye, S., A. Dobbins (2015). Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures. INSIGHT_E, www.insightenergy.org

Sagar, A. D. (2005). Alleviating energy poverty for the world's poor. - Energy Policy Review, № 33.

Energy Community Secretariat (2013). Outline of the social strategy in the energy community, https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/3182029/0633975AD22B7B9CE053C92FA8C06338.PDF

European Commission (2013). Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers. Brussels: Vulnerable Consumer Working Group.

Интернет източници:

https://en.wikipedia.org/wiki/Fuel_poverty

<http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/k-staikov-lipsva-adekvatna-metodologija-za-opredeliane-na-energiinata-bednost-196730>

https://energypedia.info/wiki/Energy_Poverty

<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:42546:en>

www.energy-community.org

<http://www.segabg.com/article.php?id=798699>.

http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2016/01/17/

https://www.me.government.bg/files/useruploads/.../ppt_26may.pdf.

<http://osi.bg/downloads/File/2016/energy4.pdf>.

http://www.standartnews.com/biznes-energetika/33_poevtin_tok_za_bedni-334194.html

30.IX.2016 г.