

# **ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА ПО ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ В БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА ПРЕХОДА КЪМ ЗЕЛЕНА ИКОНОМИКА**

**Гл. ас. д-р Йордан Стефанов Йорданов, [y.yordanov@uni-svishtov.bg](mailto:y.yordanov@uni-svishtov.bg)  
Катедра „Застраховане и социално дело”  
Стопанска академия „Д. А. Ценов” – Свищов**

**Резюме:** Енергийната бедност е едно от значимите съвременни предизвикателства, а политиките по нейното ограничаване и контролиране са една от основните цели на европейската общност по пътя ѝ към зелена икономика. Над 96 милиона европейци са изложени на риск от бедност и социално изключване, като в същото време 57 милиона не могат да отопляват домовете си през зимата. България е страната с най-висок дял на бедните и застрашени от бедност, в това число и енергийно зависими домакинства, което се потвърждава и от стойностите на Индекса на енергийна бедност, по който страната ни е с най-лошите показатели сред държавите-членки на ЕС.

Настоящата разработка насочва вниманието към специфичните особености на енергийната бедност, разглеждана на фона на общоприетото разбиране за социална бедност, към възможностите за промяна на модела за определяне на кръга на енергийно бедните лица и домакинства у нас и към извеждането на комплекс от предложения за ограничаване и контролиране на енергийната бедност, надграждащи пасивното целево енергийно подпомагане за отопление и възприемани като насока за развитие и усъвършенстване на социалната политика в областта на социалното подпомагане в България.

**Ключови думи:** социална политика, социално подпомагане, енергийна бедност, зелена икономика

**JEL:** I32, I38, Q42

## **OPPORTUNITIES FOR IMPROVING SOCIAL POLICY ON ENERGY POVERTY IN BULGARIA IN THE CONTEXT OF THE TRANSITION TO A GREEN ECONOMY**

**Head Assist. Prof. Yordan Stefanov Yordanov, PhD**  
**e-mail: [y.yordanov@uni-svishtov.bg](mailto:y.yordanov@uni-svishtov.bg)**  
**Department of Insurance and Social Security**  
**D. A. Tsenov Academy of Economics – Svishtov**

**Abstract:** Energy poverty is one of the significant contemporary challenges, and its containment and control policies are one of the main objectives of the European community on its path to a green economy. More than 96 million Europeans are at risk of poverty and social exclusion, while 57 million cannot heat their homes in winter. Bulgaria is the country with the highest share of the poor and at risk of poverty, including energy-dependent households, which is also confirmed by the values of the Energy Poverty Index, by which our country has the worst indicators among EU Member States.

This development draws attention to the specificities of energy poverty, seen against the background of a generally accepted understanding of social poverty, the possibilities of changing the model for determining the range of energy poor persons and households in Bulgaria and the removal of a set of proposals to limit and control energy poverty, building on passive targeted energy support for heating and perceived as a direction for the development and improvement of social policy in the field of social assistance in Bulgaria.

**Key words:** social policy, social assistance, energy poverty, green economy

**JEL:** I32, I38, Q42

## **ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА ПО ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ В БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА ПРЕХОДА КЪМ ЗЕЛЕНА ИКОНОМИКА**

**Гл. ас. д-р Йордан Стефанов Йорданов, [y.yordanov@uni-svishtov.bg](mailto:y.yordanov@uni-svishtov.bg)  
Катедра „Застраховане и социално дело”  
Стопанска академия „Д. А. Ценов” – Свищов**

### **Въведение**

Една от основните цели на Европа по пътя към зелена икономика и превръщането ѝ в първия неутрален континент по отношение на климата е намаляване на използваната енергия и преодоляването на един от значимите социални проблеми – енергийната бедност. За постигане на целта е предвидено до 2030 г. да бъде извършено енергийно обновяване на над 350 милиона сгради, като това ще доведе до намаляване на разходите, необходими за енергия във връзка с тяхната пълноценна експлоатация (Осъществяване на Европейският зелен пакт, 2022).

Проблемите, свързани с икономическите неравенства в последните десетилетия стават все по-чувствителни, а европейските институции и отделните държави би следвало да водят навременни и адекватни политики в посока тяхното ограничаване и контролиране в мащаби, които да не възпрепятстват социално-икономическия напредък на Европейската общност, от една страна, а от друга - да са в унисон с европейското законодателство по отношение на принципите в социалната сфера и гарантирането на достоен и справедлив жизнен стандарт на всеки европейски гражданин. Задълбочаването на икономическото неравенство между членовете на обществото е една от причините за монетарно обедняване на част от населението за сметка на обогатяването на друга. Въпросното икономическо неравенство по отношение на определени социални групи е толкова осезаемо, че разполагаемите средства за задоволяване на потребности, свързани със съществуването на човека са недостатъчни за покриване на физиологични нужди и потребности от първостепенно значение. В тази връзка особена тежест поемат социалнозащитните системи на държавите-членки, които посредством преразпределение на произведеното от икономиката следва да гарантират приемлив стандарт на живот на онази част от обществото, която е изпаднала в бедност, застрашена е от социално изключване и изпитва материални лишения.

В последните десетилетия възможностите за преодоляване на икономическото неравенство и бедността в различните форми на нейното проявление се превръщат в особено актуална и значима тематика за публични обсъждания и научни изследвания.

Обект на настоящата разработка е енергийната бедност, а предмет - съвременните предизвикателства, които тя поставя пред функционирането на системата за социална защита и в частност програмите за социално подпомагане.

Отстоява се тезата, че комплексен подход, базиран на повишаването на енергийната ефективност на обитаваното жилище и отоплителните електроуреди и/или системи, в съчетание с използването на възобновяема енергия за отопление и битова консумация ще доведе до ограничаване на дела на енергийно бедните домакинства в България.

Изследователката теза предполага и основната цел на настоящата разработка, а именно: формулиране на предложения за ограничаване и контролиране на енергийната бедност, надграждащи пасивното целево енергийно подпомагане за отопление и възприемани като насока за развитие и усъвършенстване на социалната политика в областта на социалното подпомагане в България.

Във връзка с представената цел са поставени и конкретните изследователски задачи:

- Да се представят същността на енергийната бедност и факторите на нейното проявление и мащаби в Европейския съюз и България.
- Да се изследва спецификата на целевото енергийно подпомагане в България (Програма „Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи“<sup>1</sup>), което към настоящия момент е основен инструмент за борба с енергийната бедност.
- Да се очертаят възможности за ограничаване на енергийната бедност чрез дългосрочните политики на прехода към зелена икономика.

За решаването на изследователските задачи, постигане на целта и доказване на изследователската теза в настоящото изследване са използвани методите на анализ и синтез, методът на описание, статистически методи и други.

## **1. Енергийната бедност в рамките на страните от Европейския съюз**

През 2020 г. 96,5 милиона души в Европейския съюз (ЕС) са били изложени на риск от бедност или социално изключване, което се равнява на 21,9% от населението на общността, а дялът на семействата с един родител, отглеждащ сам дете/деца е 41% (Living conditions in Europe - poverty and social exclusion, 2020). Дялът на лицата в състояние на тежки материални лишения е 7%, като само година по-рано същият дял е бил с 2% по-нисък. Сред държавите-членки на ЕС, най-високият дял на младите хора (на възраст 15-29 години), които са били в състояние на тежко материално и социално лишение през 2020 г., е регистриран в Румъния (24%), следвана от България (21%) и Гърция (16%), при средноевропейски нива от 6% и дял под 3% за страните Люксембург, Хърватия,

---

<sup>1</sup> Формулировката Програма „Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи“ е използвана от Агенцията за социално подпомагане при отчитане на дейността на агенцията и представяне на годишните отчети. Всъщност така наречената програма представлява целевите помощи за отопление, регламентирани в Наредбата за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление (Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, бр. 51 от 28.06.2019 г., в сила от 28.06.2019 г., 2022).

Естония, Финландия, Словения, Полша, Нидерландия, Чехия, Кипър, Швеция и Австрия (Youths: 7% severely materially and socially deprived, 2022).

Индексът за енергийната бедност<sup>2</sup> (Energy Poverty Index) на лицата и домакинствата в държавите-членки на ЕС категоризира България като страната с най-лошите показатели. Страната ни се определя с нива на екстремна енергийна бедност, заедно с Унгария и Словакия, които обаче са с драстично по-добри показатели спрямо нас, съответно с индекси 6,2 и 8,4, докато нашият индекс е 0,7. Швеция, Финландия и Дания са страните, които имат най-добри показатели, съответно 95,4, 85,6 и 81,9 (European Energy Poverty Index (EEDI), 2019).

По данни на Консултативния център за енергийна бедност (Energy Poverty Advisory Hub) към Европейската комисия, 57 милиона души в страните от ЕС не могат да отопляват домовете си през зимата, 104 милиона души не могат да климатизират домовете си през лятото, а 52 милиона души заплащат битовите си сметки за електричество с просрочие (Консултативен център за енергийна бедност (Energy Poverty Advisory Hub)).

По данни на Националния статистически институт (НСИ) за 2020 г. (Индикатори за бедност и социално включване общо за страната, 2022), относителният дял на бедните лица в България, спрямо линията на бедност, е 22,1% от съвкупността на населението на страната. Най-висок е дялът на лицата на възраст над 65 години – 34,6%. В тази група попада немалка част от българските пенсионери – тези, които поради размерите на получаваните от тях пенсии се категоризират като бедни. Следващата възрастова група на бедните са лицата на възраст от 0 до 17 години с дял 24,2%.

Широко разпространен социално-икономически проблем, както сред страните-членки на ЕС, така и у нас, е проблемът с енергийната бедност. Енергийната бедност се характеризира като състояние на домакинствата, семействата и отделното лице, при което не може да се потребяват основни енергийни услуги (отопление, охлаждане, осветление, мобилност и електроенергия), необходими за гарантиране на достоен стандарт на живот поради комбинация от нисък доход, висока цена на енергията и ниска енергийна ефективност на дома. (European Commission, Citizen Energy Forum 2016 (Обществен енергиен форум), 2022). Изпадналите в това социално състояние лица нямат достъп до енергийни услуги или ползването им е крайно ограничено. Нещо повече - твърде често, в условията на ограниченост на разполагаемия ресурс, разумното удовлетворяване на енергийните потребности през летния и особено през зимния сезон обуславя известно редуциране на обичайното лично потребление на стоки и услуги.

Различията по отношение на доходите, стандарта на живот, енергийното потребление и провежданата социална политика в отделните страни са основната пречка пред утвърждаването на единен подход към възприемането на енергийната бедност и унифициран механизъм за нейното редуциране. Независимо от това редица държави (Обединеното кралство, Франция, Кипър,

---

<sup>2</sup> Индексът на енергийна бедност (EEDI) включва четири показателя: разходи за енергийни услуги като процент от общите разходи на домакинствата; процент от бедните граждани, които изпитват затруднения да поддържат жилището си топло през зимата; процент от хората с ниски доходи, които не могат да охладят домовете си през лятото; процент от бедните хора, които живеят в проблемни жилища с течачи покриви, влажни стаи или недобре уплътнени и гниеши дограми.

Словакия, Ирландия) формулират собствени дефиниции като основа за идентифициране на енергийно бедните лица и разработването на мерки и мероприятия за тяхното целево подпомагане (Енергийна бедност в светлината на местните избори: аналитична обосновка, 2022).

Според изследване на Института за икономически изследвания при Българската академия на науките, посветено на енергийната бедност в страната и методиката за нейното определяне – „Енергийна бедност в България: измерения и фактори“, близо 60% от всички домакинства в страната изразходват над 10% от доходите си за енергия. В изследването е предложена дефиниция за енергийната бедност, според която „енергийно беден е потребител – лице или семейство, който при действащите цени на енергийните услуги – ток, парно, газ – поради своя доходен, възрастов, трудов, семеен или здравен статус попада под официалната линия на бедност след разходите си, свързани с разумно потребление на енергийни услуги в дома си, необходими за извършването на различни нетърговски битови дейности, за осигуряване на нормативно осигурени стандарти за отопление в отопляемата част от жилищата, осветление, ползване на домакински и други уреди за готвене, охлаждане, топла вода, развлечения и обмен на информация, които са необходими за задоволяването на съответните основни потребности“.

Докато при социалната бедност имаме състояние на невъзможност за задоволяване на потребностите на определено ниво, възприето от обществото за приемливо, в съчетание с липса на образование, достъп до здравеопазване и здравни услуги, професионална квалификация и др., енергийната бедност следва да се разглежда като състояние, провокирано от трите основни фактора, които я обуславят (цена на енергията за крайния потребител; състояние и ниво на енергийна ефективност на сградата, съответно състояние и ниво на енергийната ефективност на жилището; доходите на лицата или домакинствата), чувствително повишаващо риска от изпадане в състояние на бедност.

В тази връзка политиките по ограничаване и контролиране на енергийната бедност следва да се базират на комплексен подход, при който да се въздейства на трите фактора едновременно, за да се постигне дългосрочен и траен позитивен ефект със своите специфични общественозначими икономически и социални измерения.

В обобщение на представеното дотук, енергийната бедност представлява сложно и многокомпонентно социално състояние, изискващо комплексен подход на изучаване и въздействие, а политиките за нейното преодоляване следва да използват както традиционния инструментариум на социалната защита (политиките и програмите за общо и целево социално подпомагане), така и дългосрочни социално-икономически програми и механизми с траен ефект, насочени към факторите, които стоят в основата на нейното проявление.

## **2. Социалната политиката по енергийна бедност в България**

Преодоляването и ограничаването на енергийната бедност е основно предизвикателство пред социалната политика на страната ни и в частност пред програмите за социално подпомагане. В борбата с енергийната бедност българската социална политика използва като основен инструмент социални помощи, насочени към последствията и тяхното ограничаване и смекчаване. Провеждана по този начин, социалната политика не може да влияе на факторите на енергийната бедност, които се намират в основата на нейното съществуване.

Основният инструмент за борба с енергийната бедност в България са енергийните помощи или така наречената Програма „Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи“. Нейната цел е да се предоставят финансови средства, с които хората с ниски доходи да осигурят отоплението си през зимния период. В съответствие с нормативно определените условия (Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, бр. 51 от 28.06.2019 г., в сила от 28.06.2019 г., 2022), право на целева помощ за отопление имат лица и семейства, чийто средномесечен доход за предходните шест месеца преди месеца на подаване на Заявление-декларация е по-нисък или равен на Диференцирания доход за отопление<sup>3</sup>.

Диференцираният доход за отопление се определя като базовият доход за отопление<sup>4</sup> се умножи с нормативно определени коефициенти в Наредбата за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление за съответната социална група лица, в зависимост от възрастта и здравословното състояние (чл 2, ал. (5) от т. 1 до т. 20, Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, бр. 51 от 28.06.2019 г., в сила от 28.06.2019 г., 2022). Тези лица и семейства следва да отговарят и на допълнителни условия, посочени в чл. 10 и чл. 11 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (Правилник за прилагане на закона за социалното подпомагане, 2022).

Обхватът на Програмата зависи от величината на Гарантирания минимален доход (ГМД), т.е. от показател, който се определя нормативно, без връзка с адекватна социално-икономическа величина (линия на бедност за страната, среден осигурителен доход, средна работна заплата, средна нетна работна заплата, минимална работна заплата, нетна минимална работна заплата и др.), отразяваща условията на живот, равнището на доходите, покупателната способност на населението и т.н. За 2022 г. ГМД е 75 лв., сума, която оценяваме като неадекватна при настоящите социално-икономически условия. Последната му актуализация е от 2018 година (Постановление №305 от 19 декември за определяне на нов месечен размер на Гарантирания минимален доход, в сила от 01. 01. 2018 г., 2018), когато е повишен с 10 лв. (от 65 лв. на 75 лв.). За периода 2009-2018 година размерът на ГМД не е променян и е 65 лв. През 2009 година ГМД представлява 11,7% от средногодишната работна заплата за страната (554,78 лв.) (Средномесечна работна заплата и средномесечен осигурителен доход, 2022), а през 2021 г., при средна работна заплата от 1 676 лв. (Средна брутна месечна заплата по трудово и служебно правоотношение през 2021 г., 2021), това съотношение намалява драстично до 4,4%. При нарастване на средната работна заплата с над 300% за 12 години (в абсолютно изражение с 1

---

<sup>3</sup> Диференцираният доход за отопление е индивидуалната граница за достъп до целева помощ за отопление за всяко лице съобразно възрастта, семейното положение и здравословното състояние, определена по реда на чл. 2, ал. 4. Допълнителни разпоредби § 3. (Изм. – ДВ, бр. 51 от 2019 г., в сила от 28.06.2019 г.) (Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, бр. 51 от 28.06.2019 г., в сила от 28.06.2019 г., 2022).

<sup>4</sup> Базовият доход за отопление е разчетен показател, който служи за определяне на диференцирания доход за отопление и е равен на двойния размер на определения месечен гарантиран минимален доход (Постановление №305 от 19 декември 2017 г. за определяне на нов месечен размер на Гарантирания минимален доход, 2022). Допълнителни разпоредби § 6. (Нов – ДВ, бр. 51 от 2019 г., в сила от 28.06.2019 г.). (Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, бр. 51 от 28.06.2019 г., в сила от 28.06.2019 г., 2022).

121 лв.), размерът на ГМД нараства едва с 15% (в абсолютно изражение само с 10 лв.).

Европейската комисия от години отправя препоръки по отношение на социалната политика и социалното подпомагане у нас за промяна и нарастване на ГМД до адекватни нива, което да доведе и до нарастване размера на обвързаните с него социални помощи. Подобно намерение е заявено и в Националния план за възстановяване и устойчивост, предвиждащ реформа в организационно-икономическата рамка на схемите за минимални доходи чрез плавен преход към обвързване на плащанията, предоставяни от системата за социално подпомагане с текущия установен размер на линията на бедност в страната<sup>5</sup> (Национален план за възстановяване и устойчивост, 2022).

В тази връзка можем да твърдим, че ролята на ГМД като социален показател при определяне на персоналният обхват на Програмата „Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи“ е неефективна и неадекватна, като драстично ограничава кръга на правоимащите на тази социална помощ лица и семейства и не постига една от основните си цели – ограничаването на бедността и социалното изключване чрез ограничаване кръга на енергийно бедните лица и домакинства.

Месечният размер на целевата помощ за отопление се определя на база левовата равностойност на 500 kWh електроенергия, от които 300 kWh дневна и 200 kWh нощна електроенергия по осреднена крайна продажна цена на електроенергията за битов потребител към 31 октомври на текущата календарна година<sup>6</sup> (Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, бр. 51 от 28.06.2019 г., в сила от 28.06.2019 г., 2022).

За отоплителния сезон 2021/2022 г. са начислени плащания по 261 001 издадени заповеди за отпускане на помощта, а изплатената сума е в размер на 135 902 746 лева. (Програма „Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи“, 2022). За периода 2017/2018-2021/2022 година по Програмата „Осигуряване на целева социална защита за отопление на

---

<sup>5</sup> Европейската комисия предлага реформа в сферата на минималните доходи към компонент Социално включване на Националния план за възстановяване и устойчивост, изменения и допълнения в Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, които ще гарантират в периода до 2024 година постепенно нарастване на диференцирания минимален доход до 30 на сто от линията на бедност. Това означава значително разширяване обхвата на подпомаганите и увеличаване на месечната помощ до тази граница. С тази мярка, приета от правителството на 28.07.2021г., която в настоящия момент е най-ефективната за максимално бързото привеждане на системата на месечно социално подпомагане в съответствие с препоръката, се поставя началото на трансформацията на подпомагането в съответствие с приоритетното решаване на проблемите на бедността. С приетото постановление на Министерския съвет, с което се извършват измененията в ППЗСП, се гарантира, че до извършване на необходимите законодателни промени ще се реализира значително повишаване на ефективността на социалните помощи на базата на разширяване на обхвата на нуждаещите се и на увеличаване на размера на помощите, обвързвайки го с размера на линията на бедност. При това ще се прилага механизъм за редовно актуализиране на социалните помощи в съответствие с динамиката на линията на бедност. Това ще осигури плавен преход на системата за социално подпомагане от съществуващия механизъм, основан на гарантирания минимален доход, към обвързването на месечните помощи с линията на бедност, определена за страната за съответната година, до момента, в който тази промяна ще бъде законово регламентирана (Национален план за възстановяване и устойчивост, 2022).

<sup>6</sup> Съгласно издадена заповед на министъра на труда и социалната политика № РД-01-191/08.07.2021 г. месечният размер на целевата помощ за отоплителен сезон 2021/2022 г. е променена от 99,16 лв. на 104,71 лева. Предоставяната целева помощ за отопление е за период от 5 месеца - от 01.11.2021 г. до 31.03.2022 г.

населението с ниски доходи“ са изплатени 566 763 679 лв. (Цели и отчети за дейността, Отчети за дейността на АСП за периода 2017/2018-2021/2022 г., 2022). Това е немалка сума, използвана за текущо финансиране на пасивна мярка без траен ефект върху факторите на енергийната бедност и социално-икономически позитиви в дългосрочен аспект. Методиката за определяне размера на помощта се запазва, като се променя абсолютният размер на помощта от 73,02 лв. до 104,71 лв. месечно за отоплителния сезон 2021/2022 г., в резултат от нарастването на цената на електроенергията за крайния потребител.

### **3. Възможности за ограничаване на енергийната бедност чрез дългосрочните политики на прехода към зелена икономика**

Формулирането на предложенията, насочени към дългосрочната активна политика по енергийната бедност, изисква прецизното дефиниране на това понятие. За целите на настоящата разработка енергийната бедност е дефинирана като социално-икономическо състояние, задълбочаващо социалната бедност, при което домакинствата не могат да си позволят обичайното съвкупно битово потребление, свързано с техните нужди, в т.ч. и от енергия за отопление и охлаждане на обитаваното от тях жилище, която да им гарантира необходимия комфорт на обитаване<sup>7</sup>, поради: ниски нива на енергийна ефективност на жилището; ниски доходи и цени на енергията, непосилни спрямо разполагаемите доходи; използване на енергийно неефективни отоплителни уреди и системи<sup>8</sup>.

Предвид факта, че енергийната бедност е социално-икономическо състояние, обуславящо социалната бедност, е логично, като основен параметър за определяне на кръга на енергийно бедните лица, да бъде използван ежегодно актуализиращ се показател, условно наричан Линия на енергийна бедност, отчитащ издръжката на живот и промяната на ценовите равнища на стоките и услугите чрез директно обвързване с установения размер на линията на бедност за страната<sup>9</sup>. Това може да бъде постигнато чрез използване на установените в нормативната уредба на целевото енергийно подпомагане (Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, бр. 51 от 28.06.2019 г., в сила от 28.06.2019 г., 2022) диференциращи

---

<sup>7</sup> Комфортната стайна температура за отделния човек варира в широки граници, като зависи от фактори като влажност на въздуха, циркулация на въздуха, метод на отопление, вид и адекватност на облекло за съответния сезон и т.н. От всичко това обаче температури в диапазона 18-22 °C могат да се определят като напълно задоволителни и достатъчни за формиране на комфортна среда за съществуването на човека. Според Световната здравна организация за комфорт на стайната температура в жилищна среда е необходима 18 °C за здрави хора с адекватно за сезона облекло, докато при хора със здравословни проблеми и възрастни тази температура би трябвало да бъде 20 °C.

<sup>8</sup> Изведената дефиниция за енергийна бедност е условна, без претенции за изчерпателност и обхватност на това сложно и многокомпонентно социално-икономическо състояние, имащо своите специфики и отражение върху засегнатите лица, отделните социални групи и цялото общество.

<sup>9</sup> Определеният от 1-ви януари 2022 г. размер на линията на бедност за страната е 413 лв. Линията на бедност за страната се определя въз основа на данните от изследването “Статистика на доходите и условията на живот (EU-SILC)”, ежегодно провеждано от Националния статистически институт (НСИ), съгласно методологията на Евростат. Размерът на линията на бедност за страната се изчислява по формулата:  $LB_{t+1} = PLSILC_{t-1} * (PISB_{t-1}/100)$ , където:  $t$  е текуща календарна година;  $t-1$  – предходна календарна година;  $t+1$  – следваща календарна година;  $LB$  – линия на бедност за страната;  $PLSILC$  – линия на бедност на еквивалентна единица според данни от изследването EU-SILC;  $PISB$  – индекс на цените на малка по състав кошница, обявен от НСИ, за декември на година  $t-1$  спрямо декември от предходната календарна година.



коэффициенти, с помощта на които към момента се извършва трансформирането на базовия доход за отопление в диференциран доход за отопление.

На тази основа, като енергийно бедни следва да бъдат възприемани лицата и/или домакинствата със средномесечен доход за дванадесетте месеца, предхождащи месеца на подаване на Заявление-декларация за целево енергийно подпомагане, по-нисък от Линията на енергийна бедност на съответното лице или семейство. Необходимо е тези лица и семейства да отговарят на допълнителни условия по чл. 10 и чл. 11 от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане (ППЗСП)“ (Правилник за прилагане на закона за социалното подпомагане, изм. идоп. ДВ. бр. 65 от 16 Август 2019 г., 2020).

Изчисленията в Таблица №1 визуализират предложения подход за определяне на Линията на енергийна бедност за отделните рискови групи лица.

*Таблица №1. Диференцирани коефициенти и Линия на енергийна бедност за съответните рискови групи лица*

	Рискови социални групи лица	Диференцирани коефициенти според възрастта и социалното състояние на лицето	Линия на бедност за страната (лв.)	Линия на енергийна бедност (лв.)
1.	за лице, живеещо само	130	413	536,90
2.	за лице с трайно намалена работоспособност 50 на сто или над 50 на сто, живеещо само	157	413	648,41
3.	за дете-сирак до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст	127	413	524,51
4.	за родител, отглеждащ сам дете/деца до 18-годишна възраст, а ако учи/учат – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст	157	413	648,41
5.	за всеки един от съвместно живеещи съпрузи	100	413	413,0
6.	за дете от 0- до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст	103	413	425,39
7.	за дете с трайно увреждане до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст	130	413	536,9

8.	за дете от 0- до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст, настанено в семейство на роднини и близки или в приемно семейство по чл. 26 от Закона за закрила на детето	125	413	516,25
9.	за дете от 5- до 16-годишна възраст, което не учи	30	413	123,9
10.	за дете от 16- до 18-годишна възраст, което не учи и е регистрирано в дирекция "Бюро по труда" в срока по чл. 10, ал. 4, т. 2 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане	90	413	371,7
11.	за родител, отглеждащ дете/деца до 18-годишна възраст, което не учи	50	413	206,5
12.	за лице, съжителстващо с друго лице (лица) или семейство	124	413	512,12
13.	за бременни жени 45 дни преди раждане	120	413	495,6
14.	за родител, полагащ грижи за дете до 3-годишна възраст	120	413	495,6
15.	за лице на възраст над 70 години	120	413	495,6
16.	за лице на възраст над 65 години, живеещо само	175	413	722,75
17.	за лице на възраст над 75 години, живеещо само	185	413	764,05
18.	за лице с трайно намалена работоспособност 50 на сто или над 50 на сто	120	413	495,6
19.	за лице с трайно намалена работоспособност 70 и над 70 на сто	142	413	586,46
20.	за лице с трайно намалена работоспособност 90 и над 90 на сто	172	413	710,36

*Източник: изчисления на автора*

Линията на енергийна бедност на четиричленно семейство (съставено от двама родители и две деца), със сума от Диференциращите коефициенти за членовете на семейството 406% (сбор от Диференцираните коефициенти на членовете на семейството<sup>10</sup> – Вж. Таблица №1), е в размер 1 676,78 лв., определен при използване на следната зависимост:

<sup>10</sup> Двамата родители с коефициенти 100, отговарящи на социална група – „за всеки един от съвместно живеещи съпрузи“. Двете деца на възраст 10 г. и 15 години, с коефициенти 103,

$$EPL f/f = PLc * Ksrg (\%), \quad (1)$$

където:

**EPLf/f** (Energy poverty line for the person or family concerned) – Линия на енергийна бедност за съответното лице или семейство;

**PLc** (Poverty line for the country) – Линия на бедност за страната;

**Ksrg (%)** (Differentiated coefficient of the person or sum of the Differentiated coefficients of the family members) – Диференциран коефициент на лицето или сума от Диференцираните коефициенти на членовете на семейството при определяне на индивидуална Линия на енергийна бедност на домакинство, съставено от две и повече лица.

Когато доходът на семейство или лице е по-нисък от изчислената му линия на енергийна бедност (Линия на енергийна бедност на семейството в примера от 1 676,78 лв.), определена по Формула (1), то попада в кръга на енергийно бедните и се превръща в обект на провежданата политика за контрол и ограничаване на енергийната бедност в страната, при използване на рационален комплекс от мерки за активно въздействие с дългосрочен ефект, надграждащи традиционното пасивно енергийно целево подпомагане за отопление.

Предлаганият комплекс от мерки за активно въздействие, надграждащ познатото целево енергийно подпомагане, логично ориентиран към пряко въздействие върху факторите на енергийната бедност, следва да бъде обвързван и с дългосрочните политики на прехода към зелена икономика, както следва:

➤ Енергийна ефективност на жилището, обитавано от определените като енергийно бедни лица или семейства<sup>11</sup>.

Енергийната ефективност на жилището се намира в основата на намаляване на разходите на енергия за отопление, а оттам и пряко въздейства върху енергийната бедност. В тази връзка Програмата за енергийна ефективност би следвало да се разглежда и използва като един от основните социално-икономически инструменти за справяне с енергийната бедност, като част от проблемите на социалната политика у нас.

Финансирането на Програма за енергийна ефективност на сградния фонд, която е и част от Националния план за възстановяване и устойчивост, предвижда участието на бюджетен ресурс. На свой ред това означава, че в основата си тези средства би следвало да се ползват съобразно критерии, почиващи върху принципите на социалната политика и социалната солидарност и да бъдат насочени към намаляване на социалните неравенства, предизвикани и оформени при първичното разпределение на доходи.

Предвиденият финансов ресурс по Националния план за възстановяване и устойчивост, определен за енергийна ефективност на жилищния фонд, е 1 496,4 милиона лева. Преобладаващата част от ресурса (1 189,5 милиона лв.) е за сметка на Механизма за възстановяване и устойчивост, а националното съфинансиране (306,9 милиона лв.) следва да бъде осигурено от сдруженията на собствениците

---

отговарящи на социална група – „за дете от 0- до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст“.

<sup>11</sup> В Националния план за възстановяване и устойчивост е предвидена програма за Енергийна ефективност в сграден фонд – основната цел и изискване след изпълнение на мерките по всички компоненти е да се постигнат икономии на първична енергия от 30% за всеки обект.

(70,6 милиона лв.) и държавния бюджет (236,3 милиона лева)<sup>12</sup>. Балансираното и разумно използване на тези средства, насочени към енергийно бедни, би спомогнало за редуциране на мащабите на енергийната бедност у нас.

➤ Изграждане на фотоволтаични системи с мощност от 10 kW за енергийно бедните домакинства при 100% безвъзмездно финансиране по линия на средства от Националния план за възстановяване и устойчивост<sup>13</sup>, а при нужда и допълване с национален ресурс, който да се възприема като инвестиция в мероприятията на социалната политика по енергийна бедност.

По разчети на специализирани компании за изграждане на фотоволтаични системи ("ЕС-3" ООД - Специализирана компания в изграждането на фотоволтаични системи и компоненти, 2022), фотоволтаична система с мощност 10 kW ще произведе 13 088,37 kWh на година. Инвестиционните разходи за изграждането на една фотоволтаична централа с мощност до 30 kW по данни на КЕВР са 1 580 лв./kWh без ДДС., което означава, че разходите за 10 kWh ще бъдат 15 800 лв. без ДДС и 18 960 лв. с ДДС. Финансовият еквивалент на очакваното годишно производство средно от 13 000 kW (13 000 часа), при изкупни цени на КЕВР за 2022 г., е в размер 2 080 лв.<sup>14</sup>. Така инвестиционният проект ще бъде с възвръщаемост (ще откупи първоначалната си инвестиция) 9 години.

Понеже слънчевата инсталация ще работи предимно за собствени нужди, логично е търсеният ефект да бъде обвързан с изчисления за това какво би спестило домакинството при неплащане на цената на тези 13 000 kWh енергия по цени за крайния потребител. По данни на НСИ, цената на електрическата енергия за битови клиенти за 2021 г. е 0,2124 лв. с включени всички данъци, такси и ДДС (Цени на електрическата енергия за битови клиенти, 2021). Спестените средства от използваните произведени за собствени нужди 13 000 kWh слънчева енергия

---

<sup>12</sup> Жилищните сгради, финансирани по този компонент, са разделени в две групи в зависимост от момента на кандидатстване на сдруженията на собствениците: група 1 при кандидатстване на сдруженията до март 2023 г., предвиждащ 100% проектно финансиране от схемата и група 2 – за сдружения, кандидатстващи от април 2023 г. до декември 2023 г., при предвидено 80% проектно финансиране от схемата и 20% самоучастие на сдруженията. За група 2 е предвидена възможност, при желание от страна на сдруженията на собствениците на сградите, за осигуряване на техния финансов дял от обновителните дейности чрез договор за енергийно спестяване (ЕСКО компонент) или друг финансов механизъм. Подходът предполага, че спестените разходи в бъдеще ще бъдат трансформирани в предварителна инвестиция (Национален план за възстановяване и устойчивост, 2022).

<sup>13</sup> В Националния план за възстановяване и устойчивост е предвидена Програма за финансиране на единични мерки за енергия от възобновяеми източници в еднофамилни сгради и многофамилни сгради. Предвидено е финансирането на два вида мерки за използване на възобновяема енергия от домакинствата:

- Изграждане на слънчеви системи за битово горещо водоснабдяване. Максималният размер на безвъзмездното финансиране на отделно домакинство се предвижда да е 100% от стойността на системата, но не повече от 1 960,83 лева;

- Изграждане на фотоволтаични системи до 10 kW. Максималният размер на безвъзмездното финансиране на отделно домакинство се предвижда да е до 70% от стойността на системата, но не повече от 15 000,00 лева. Енергийно бедни домакинства, могат да кандидатстват за безвъзмездното финансиране до 100% от стойността на системата, но не повече от 15 000 лв. В случай на техническа възможност за използване на акумулатори домакинствата могат да ги включат в проекта за фотоволтаична система, доколкото не се надхвърля прага от 15 000 лв.

Общият планиран ресурс е 240.0 милиона лева (140.0 милиона лева за сметка на Механизма за възстановяване и устойчивост и 100.0 милиона лева национално и частно съфинансиране) с период на изпълнение 2022-2025 г. (Национален план за възстановяване и устойчивост, 2022).

<sup>14</sup> Приходите варират на месечна база, според сезона и интензитета на слънчевото греене в дадения месец от годината.

ще бъдат 2 761 лв. Ако цената на енергията нараства във времето, което е най-вероятният сценарий<sup>15</sup>, ефектът от спестяването за домакинството ще нараства, а инвестиционният проект ще се изплати още по-бързо. Това, от своя страна, потвърждава значимостта и капацитета на инвестициите в използване на възобновяемите енергийни източници (в случая - фотоволтаична система за производство на енергия с по-ниска цена) за превръщане в основен социално-икономически инструмент за справяне с обществени проблеми, един от които е енергийната бедност.

➤ Частично или пълно финансиране на Програма за подмяна на системи за отопление и/или отоплителни електроуреди, които не отговарят на нормите за енергийна ефективност, с климатици от среден и висок клас на енергийна ефективност в домакинства на енергийно бедни лица.

Приемайки хипотезата, че семейството, на което определихме Линия на енергийна бедност живее в тристайно жилище, съставено от четири самостоятелни помещения (три спални и кухня с дневна), за осигуряване на необходимата комфортна среда е необходимо да му се предоставят четири климатика с приблизителни параметри: енергиен клас на отопление A+ и A++ на охлаждане; мощност – 3.2 (0.5-4.0) Kw; SCOP от 4,1 (средно)<sup>16</sup> на отопление и SEER на охлаждане 7; годишна консумация на електроенергия в режим на охлаждане 125 Kwh, а в режим на отопление 820 Kwh. (General Fujitsu General, 2022).

Инвестицията в четири броя климатици с подобни параметри е в размер 4 956 лв. (Vimax, 2022), а разходът на електроенергия ще бъде<sup>17</sup>:

- за отопление – 696,60 лв. (3 280 kwh \* 0,2124 лв.).
- за охлаждане – 106 лв. (500 kwh \* 0,2124 лв.).

Общият разход за отопление и охлаждане на четиричленно семейство ще бъде около 802,80 лв., или 2,10 лв. среднодневно на годишна база при така заложените параметри, за да бъде постигнат необходимият комфорт на обитаване на жилището през летния и зимния сезон. Действителният разход дори ще бъде по-нисък, тъй като една част от това потребление ще се поеме от произведената енергия от фотоволтаичната централа за собствени нужди, предвидена според предложенията в настоящата разработка.

Представеният комплекс от възможности за ограничаване на енергийната бедност ще доведат до въздействие върху част от факторите за нейното съществуване – енергийната ефективност на жилището и на отоплителните уреди. В тази връзка, така представените възможности могат да се разглеждат като активна социална политика в опит за овладяване на енергийната бедност.

---

<sup>15</sup> На световните пазари цената на горива за производство на енергия (природен газ, нефт, уран и т.н.) ще се повишават поради факта, от една страна, че са в ограничени количества (невъзобновяеми и изчерпаеми източници), а от друга, че тяхната употреба води до прекомерно замърсяване и промяна на околната среда и качеството на живот на хората. В следващите години, а може би и десетилетия, този източник на енергия ще бъде с особено динамична и непредвидима цена и тенденция към нейното нарастване, особено в ситуации на политически, икономически и военни размирици.

<sup>16</sup> Показателят дава информация за средното производство на топлина спрямо средната консумация. Това означава, че климатици с такъв SCOP произвеждат средно четири пъти повече топлина от консумацията на енергия.

<sup>17</sup> Разходът на енергия зависи от: енергийната ефективност на жилището (вътрешна, външна изолация, прозорци, характеристиките на жилището – самостоятелна къща, апартамент в многофамилни сгради, етаж на жилището и т.н., врати, настилки на пода и др.); възприеманата за комфортна стайна температура на обитаване, съответно температурата, която се достига и поддържа от отоплителните уреди.

### Заклучение

Проблемът с бедността и социалното изключване, в това число и проблемът с енергийно бедните домакинства и зависими от енергия лица, е един от значимите проблеми на съвременното общество, към който следва да се подходи с приоритет, последователност и отговорност, както от всички европейски институции, моделиращи, организиращи и провеждащи отделни социални политики, така и от всеки европейски гражданин. Предизвикателството, което поставя този социален проблем пред всяка една страна и отделните социалнозащитни дейности, е строго специфично, а възможностите за решаването са свързани с дългосрочни инвестиции.

Последователно в хода на изложението на разработката е постигнато изпълнение на поставената цел – формулирани са предложения за ограничаване и контролиране на енергийната бедност, надграждащи пасивното целево енергийно подпомагане за отопление и възприемани като насока за развитие и усъвършенстване на социалната политика в областта на социалното подпомагане в България.

Налага се изводът, че дългосрочните и устойчиви политики, свързани с енергийната бедност и нейното ограничаване и контролиране, следва да се основават на комплекс от мерки за повишаване енергийната ефективност на сградния фонд и отоплителните системи и електроуреди в съчетание с използване на възобновяеми източници на енергия.

Надяваме се в следващите десетилетия европейската общност, посредством комплексен и устойчив във времето подход, да намери и приложи успешни политики за преодоляването на енергийната бедност, като вярваме, че предложеният хибриден модел ще даде гаранции, че сме на прав път.

### Използвани източници

"ЕС-3" ООД - Специализирана компания в изграждането на фотоволтаични системи и компоненти. (2022). Retrieved from <https://es3.bg/>

*An Economy for the 1%*. (2016). Retrieved from Oxfam: [http://www.oxfamamerica.org/static/media/files/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en\\_0.pdf](http://www.oxfamamerica.org/static/media/files/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf)

*European Commission, Citizen Energy Forum 2016 (Обществен енергиен форум)*. (2022, май). Retrieved from Европейска комисия: [https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-consumer-rights/citizens-energy-forums\\_bg](https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-consumer-rights/citizens-energy-forums_bg)

*European Energy Poverty Index (EEPI)*. (2019). Retrieved from <http://www.coldathome.today/overexposed-energy-poverty-in-central-eastern-europe>

*General Fujitsu General*. (2022). Retrieved from General Fujitsu General: [https://fujitsu-general.bg/backend/uploads/2019/leaflet%202019/General\\_LM%20series\\_leaflet%20A4%20web%20v2.pdf](https://fujitsu-general.bg/backend/uploads/2019/leaflet%202019/General_LM%20series_leaflet%20A4%20web%20v2.pdf)

*Living conditions in Europe - poverty and social exclusion*. (2020, май). Retrieved from Евростат (Eurostat Statistics Explained): [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion&action=statexp-seat&lang=bg](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion&action=statexp-seat&lang=bg)

- Vmax*. (2022). Retrieved from <https://vimax.bg/firmena-prezentatsia.html>:  
<https://vimax.bg/fujitsu-general/invertoren-klimatik-fujitsu-general-ashg09lmcsohg09lmc-9000-btu-klas-a.html>
- Youths: 7% severely materially and socially deprived*. (2022, май). Retrieved from Евростат (Eurostat Statistic Explained):  
(<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20220210-1?etans=bg>)
- Енергийна бедност в светлината на местните избори: аналитична обосновка*. (2019). Retrieved from Център за енергийна ефективност:  
<file:///F:/Mlad%20ikononist-2022/Energy%20Poverty%20Analysis%20%20final-zg-cover.pdf>
- Индикатори за бедност и социално включване общо за страната*. (2022, май). Retrieved from Национален осигурителен институт:  
<https://nsi.bg/bg/content/>.
- Консултативен център за енергийна бедност (Energy Poverty Advisory Hub)*. (n.d.). Retrieved from European Commission: <https://www.energypoverty.eu/>
- Методика за определяне на линията на бедност за страната*. (2019). Retrieved from Министерство на труда и социалната политика:  
<https://www.mlsp.government.bg/uploads/1/zakoni/metodika-bednost-2019.rtf>
- Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, бр. 51 от 28.06.2019 г., в сила от 28.06.2019 г.* (2022, май). Retrieved from Министерство на труда и социалната политика: <https://www.mlsp.government.bg/uploads/1/narebdba.pdf>
- Национален план за възстановяване и устойчивост*. (2022, май). Retrieved from Министерство на финансите: <https://www.minfin.bg/bg/1562>;  
[file:///C:/Users/y.yordanov/Downloads/BG%20FinalRRP%202022-04-06-08-30%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/y.yordanov/Downloads/BG%20FinalRRP%202022-04-06-08-30%20(1).pdf)
- Осъществяване на Европейския зелен пакт*. (2022, май). Retrieved from Европейска комисия (European Commission):  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_bg](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_bg)
- Постановление №286 от 19 август 2021 г. за определяне на размера на линията на бедност за страната за 2022 г.* (2021). Retrieved from Министерство на труда и социалната политика:  
<https://www.mlsp.government.bg/uploads/15/spitao/dokumenti/postanovleniya/postanovlenie-286-ot-19082021-za-opredelyane-razmera-na-liniyata-na-bednost-za-2022-g.pdf>
- Постановление №305 от 19 декември 2017 г. за определяне на нов месечен размер на Гарантирания минимален доход*. (2022, май). Retrieved from Министерство на труда и социалната политика:  
<https://www.mlsp.government.bg/uploads/1/zakoni/pms-305-20171.pdf>
- Правилник за прилагане на закона за социалното подпомагане*. (2022, май). Retrieved from Министерство на труда и социалната политика:  
<https://old.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/PPZSP.pdf>
- Правилник за прилагане на закона за социалното подпомагане, изм. идоп. ДВ. бр. 65 от 16 Август 2019 г.* (2020). Retrieved from Министерство на труда и социалната политика:  
<https://old.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/PPZSP.pdf>
- Програма „Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи“*. (2022, май). Retrieved from Агенцията за

социално подпомагане: file:///C:/Users/y.yordanov/Downloads/5679-Godishen-doklad-2020.pdf

*Средна брутна месечна заплата по трудово и служебно правоотношение през 2021 г. (2021).* Retrieved from Национален статистически институт: <https://www.nsi.bg/bg/content/3928/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%BD%D0%B8%D0%B2%D0%BE>

*Средномесечна работна заплата и средномесечен осигурителен доход. (2022).* Retrieved from Издателски комплекс "Труд и право": <http://trudipravo.bg/index.php/znanie-za-vas/1054-srednomesechna-rabotna-zaplata-i-srednomesechen-osiguriteln-dohod>

*Статистика на НСИ за дела на възобновяемата енергия за отопление и охлаждане. (2022, май).* Retrieved from Национален Статистически институт: <https://nsi.bg/bg/>

*Стратегия "Европа 2020" - Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. (n.d.).* Retrieved from Портал за обществени консултации към Министерски съвет: [file:///C:/Users/y.yordanov/Downloads/Europe\\_2020%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/y.yordanov/Downloads/Europe_2020%20(1).pdf)

*Цени на електрическата енергия за битови клиенти. (2021).* Retrieved from Национален статистически институт: [https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x\\_2=518](https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x_2=518)







