



До:

изх. № 211/18.7.2025

Г-н Томислав Дончев,

Заместник министър-председател и
Министър на иновациите и растежа
ms_register@government.bg

Копие до:

Г-н Иван Иванов,

Министър на регионалното развитие и благоустройството
e-mrrb@mrrb.government.bg

Г-н Борислав Гуцанов
Министър на труда и социалната политика
mlsp@mlsp.government.bg

Г-н Жечо Станков
Министър на енергетиката
e-energy@me.government.bg

Г-н Димитър Гърдев,
Председател на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове Народно събрание
51_kevkef@parliament.bg

Относно: Становище на ВВФ България и Хабитат България, относно “Проект на Социален план за климата на Република България – юни 2025 г.”, публикуван на сайта за обществени консултации на 20.06.2025 г.

Уважаеми г-н Дончев,

Във връзка с представения проект на Социален план за климата, изразяваме следното експертно становище относно неговия общ дизайн и конкретните мерки, с цел конструктивно подобряване на ефективността и справедливостта при изпълнението му.

След проведените обществени консултации социалният елемент в актуализирания Социален план за климата е значително засилен спрямо първоначалните неофициални версии. Това се отразява ясно, както в преразпределението на бюджета – с увеличени средства за сградна енергийна ефективност, междуградски транспорт и мобилни





здравно-социални услуги в малки населени места, така и в прилагането на мерки като ваучерната система за енергийно ефективни уреди, насочена към уязвими домакинства. Част от тези положителни промени отразяват конкретни мнения и предложения, изразени по време на обществените консултации, което е знак за по-отворен и отговорен подход в процеса на планиране.

Макар да приветстваме приоритизирането на сектор "Сгради" с 45% дял от общия бюджет (спрямо 39% за транспорт и 13.4% за директна подкрепа на доходите), както и осигурените средства за техническа помощ, трябва да подчертаем, че основополагащи концептуални слабости подкопават реалната ефективност и справедливост на Плана.

1. **Липсата на интегрирана национална информационна система**, прилагаща оценка според действащите официални дефиниции за енергийна бедност и Наредбата за определяне на статут на домакинство в положение на енергийна бедност и на уязвими клиенти за снабдяване с електрическа енергия, се явява пречка за обективно идентифициране на целевата група за сектор "Сгради".

Препоръка: До стартирането на национална информационна система за идентифициране на енергийно бедни домакинства, в сектор "Сгради" да се изпълняват само мерки, които таргетират домакинства, получаващи помощ за отопление, в еднофамилни сгради.

2. **Изчислението на въздействието и компенсационната необходимост е силно занижено и неточно.** Изчислението на допълнителните разходи за домакинствата прилагано по метода „отгоре надолу“ не отчита състоянието на жилищата, типа отопление, нито социално-икономическия профил на домакинствата. Резултатът – изкуствено ниска оценка от 48 лв./годишно допълнителен разход за емисии – води до заблуждение за реалната тежест върху енергийно и транспортно бедните и уязвими групи.

Препоръка: Да се приложи „отдолу нагоре“ методика, базирана на реално енергийно потребление и въглероден отпечатък на различни домакинства, включително по тип отопление и регион. Важно е да се отчете и изчисли косвеният ефект на новата схема върху цената на дървата за огрев и да се включи в общата оценка на въздействие. Да се публикува методологията за изчисление на въглеродния отпечатък, включително данни за средно потребление на енергия и емисии в различните типове домакинства.

3. **Бюджетът за мерки, насочени пряко към енергийно бедните, е ограничен.** Само част от предвидените средства – 200 млн. за „Топъл дом“ и неуточнени дялове от останалите програми – са насочени към домакинства, получаващи помощи за отопление. Мярката за енергийно ефективни уреди не пояснява какво е уязвими домакинства, и дали това са отново и тези, които са засегнати от

ETS

2.

Препоръка: Ясно разграничаване на бюджетите за уязвими и засегнати от





ETS 2 групи в рамките на една и съща мярка, и изрично нормативно определяне на критериите за „засегнати от ETS 2“ домакинства.

- 4. Липсват правила за разпределение на помощите между различните групи.** При близо 900 000 енергийно бедни домакинства и 121 000 допълнително потенциално засегнати от ETS 2, мерките би трябвало да се разпределят пропорционално. Това не е посочено никъде. **Препоръка:** Да се въведе квотен принцип – не повече от 15% от бюджетите за мерки да се насочват към засегнатите от ETS 2, а останалите – приоритетно към енергийно бедните домакинства.
- 5. Липсва стратегическа визия за намаляване на енергийната бедност.** Налице е липса на координирана стратегия и свързаност между различните механизми за подкрепа на домакинства в енергийна бедност. Планът се разглежда като набор от изолирани мерки, вместо като инструмент от по-широка интегрирана политика за преход към климатична справедливост или намаляване на енергийна бедност. **Препоръка:** Да се оцени каква част от една обща рамкова цел за намаляване на енергийната бедност до 2030 г. се изпълнява чрез СПК и с какви функции.

Коментар по мерките

Мярка/Инвестиция: И1. Обновяване на многофамилни жилищни сгради в подкрепа на енергийно бедни и уязвими домакинства

Бюджет: 826 666 667 лв.

Слабости:

1. Липса на яснота относно степента на концентрация – В документацията е посочено, че подборът ще се осъществява за сгради с „висока концентрация“ на енергийно бедни домакинства. Обаче не е дефинирано какво означава „висока степен“ и на какъв критерий или праг се базира тази класификация. Това поставя под въпрос прозрачността и обективността при селекцията на обектите, което може да доведе до нерегламентирано субективно администриране на средствата и потенциално до корупционни рискове. Препоръчително е да се разработят ясни количествени критерии, за да се гарантира равнопоставен и ефективен подбор на сгради.
2. Прекалено голям ангажимент за общините – Очаква се общините да поемат водеща роля по координация, управление и изпълнение на мерките. Това включва подбор на обекти и домакинства, подготовка на документи и проектни предложения, както и изпълнението им. Въпреки че локалното участие е ключово, натоварването върху общините изглежда непропорционално и без адекватна





институционална подкрепа. Това може да доведе до забавяния, административни затруднения и размиване на отговорностите. Препоръчва се изработване на модели за подкрепа, включително специализирани екипи или външни независими експерти, които да съдействат на общините.

3. Липса на селективност при безвъзмездното финансиране – Във всички случаи, където има концентрация на енергийно бедни и уязвими домакинства, 100% безвъзмездно финансиране се предоставя без оглед на доходите на другите домакинства в сградата. Това поражда сериозен риск от нецелево разходване на средства, като по-високодоходни домакинства биха могли да се възползват от грантовете, което противоречи на принципа за фокусиране върху най-нуждаещите се. Необходимо е да се въведат допълнителни механизми за контрол и селекция на подпомаганите домакинства в рамките на една сграда.
4. Липса на прозрачност и методологическа обосновка – Не е предоставена ясна информация за избора на конкретните етапи или цели, нито какви индикатори ще измерват успеха на програмата. Липсва описана методология и източници, които да гарантират обективна проверка на постигнатите резултати. Това създава затруднения при мониторинг и отчетност, като в същото време намалява доверието в управлението на публичните средства.

Решения:

- Въвеждане на ясни количествени критерии за „висока концентрация“ – например сгради, в които поне 30% от домакинствата попадат под прага на енергийна бедност, установен по конкретен доходен или потребителски критерий.
- Допълнителен критерий, който би следвало да повлияе на класирането на сградите за саниране, е степента на обитаемост. Дори при наличие на висок дял енергийно бедни домакинства, ако сградата същевременно има значителен процент необитаеми жилища, е целесъобразно да се обмисли прилагането на частични мерки за енергийна ефективност на ниво домакинство вместо пълно саниране на цялата сграда.
- Въвеждане на механизъм за селективна подкрепа – например само домакинства, доказали доход под определен праг, да получават безвъзмездно финансиране, докато останалите могат да ползват кредити или частично финансиране.

Мярка/Инвестиция: И2. Енергийни общности в подкрепа на енергийната бедност

Бюджет: 333 333 333 лв.

Слабости:





1. Мярката допуска участие единствено на лица, способни да инвестират в оборудването, което след това става тяхна собственост и се предоставя на енергийно бедните домакинства. След изплащане на инвестицията домакинствата могат да използват 70% от произведената енергия безвъзмездно, но липсата на ясно определени и проследими критерии за приключване на процеса на откупуване създава риск от трайна зависимост на уязвимите групи от инвеститорите, което поражда опасения за възможна енергийна монополизация и дългосрочни договорни отношения с неизвестни условия.
2. Липса на механизъм за проследимост на срока за откупуване – В настоящия модел липсва рамка или индикативен механизъм, чрез който да се проследява кога и при какви условия инвестицията се счита за изплатена. Въпреки че срокът на откупуване зависи от различни фактори като обема на инвестицията и количеството произведена енергия, е необходимо да се предвиди проследимост и момент, след който достъпът до енергията се разпределя равнопоставено между участниците. Липсата на подобен механизъм създава предпоставки за удължена зависимост на енергийно бедни домакинства и за концентрация на контрол върху енергийния ресурс.
3. Неяснота относно механизма за изплащане и разпределение на ползите – Документът не съдържа информация дали инвестицията ще се възвръща чрез приходи от продажба на енергия, чрез спестявания, субсидии или други инструменти. Това създава затруднения при оценка на финансовата устойчивост на проекта. Липсва и яснота по отношение на правилата за разпределение на приходите и ползите между членовете на енергийната общност, както и за гарантиране на прозрачност и справедливост при управлението на средствата и ресурсите.
4. Липса на прозрачност по отношение на етапите и целите – Подобно на мярка И1, липсва яснота защо са избрани конкретните етапи и цели, какво се измерва и как ще бъде гарантирано обективното постигане на резултатите. Това намалява възможността за ефективен мониторинг и контрол на изпълнението.

Решения:

- Прецизиране на кръга на участници – например подпомагане за първоначална инвестиция и на енергийно бедни домакинства като собственици, разрешаване и на общински или социални институции като собственици, което може да намали рисковете от монополизация от конкретни физически лица.
- Въвеждане на нормативен срок за откупуване на инвестициите (напр. максимум 5-7 години), с ясно дефинирани условия за прехвърляне на собственост и начин





на продължаване на договорните отношения на инвеститорите в рамките на общността.

- Ясно дефиниране на финансовия модел и механизмите на изплащане – да се уточни дали възвръщаемостта идва от продажба на излишната енергия или от други източници, с прозрачна отчетност.

Мярка/Инвестиция: ИЗ. Топъл дом

Бюджет: 200 000 000 лв.

Слабости:

1. Прекалено широк обхват на целевата група на мярката - ще се подпомагат еднофамилни жилищни сгради, обитавани от домакинства, попадащи в обхвата на социалното подпомагане и получаващи целеви помощи за отопление, и са в състояние на „енергийна бедност“, и/или домакинства, засегнати от разширяването на обхвата на СТЕ на ЕС. При липса на ясна методика за определяне на домакинствата, засегнати от разширяването на обхвата на СТЕ, съществува риск финансирането да бъде насочено към групи, които нито са засегнати, нито попадат в категорията на енергийно бедни.
2. процес на административна реализация – Очаква се общинските Центрове за административно обслужване да поемат ключови роли по подготовка, прием и контрол на заявления и изпълнение. Въпреки че това може да осигури локално познаване на нуждите, има риск от натоварване и дефицит на капацитет, което може да забави процеса и да намали качеството на обслужването. Добра практика би била включване на независими организации и експерти, които да подпомагат процеса и да гарантират по-голяма прозрачност и ефективност, каквато е практиката в другите държави в ЕС и извън него (Великобритания).
3. Липса на ясни критерии за минимално потребление на енергия – В документацията се посочва, че жилището трябва да е потребявало енергия поне 4 месеца в годината, без да е уточнено минималното количество или интензитет на потреблението. Това създава потенциал за разширяване на кръга на подпомагане към домакинства, които може да не са в състояние на енергийна бедност, или обратно – за изключване на нуждаещи се домакинства.
4. Липса на прозрачност и методологическа обосновка – Както при предходните мерки, липсва описание на методологията за измерване и проверка на постигнатите цели и индикатори, което затруднява отчетността и оценката на ефективността.





Решения:

- Въвеждане на квотен подход за различните целеви групи – Препоръчва се определяне на максимален процент за домакинствата, засегнати от разширяването на обхвата на СТЕ, например до 15%, с цел фокус върху енергийно бедните и ограничаване на риска от разширяване извън обхвата на нуждаещите се.
- Допълване на административния капацитет с външна експертиза – Включването на неправителствени организации, социални партньори или външни експерти в процеса на подбор и контрол би намалило риска от претоварване на общините и повишило прозрачността и качеството на изпълнение.
- Дефиниране на минимален праг на енергийно потребление – Необходимо е въвеждане на количествен минимум (например в kWh), който да гарантира, че жилището реално се използва и консумира енергия, като това ще ограничи злоупотребите и ще насочи помощта към реално нуждаещи се.

Мярка/Инвестиция: И4. Подпомагане на уязвими домакинства чрез предоставяне на енергийно ефективни уреди за приготвяне на храна

Бюджет: 139 488 059 лв.

Слабости:

1. Неясен кръг на бенефициенти – В текста липсва конкретика относно дефиницията на „уязвими потребители“. Без ясно определени критерии за подбор на бенефициенти, съществува риск от включване на лица извън целевата група или обратното – изключване на реално нуждаещите се домакинства.
2. Липса на информация за етапите и индикаторите – Липсва яснота относно избора на етапи и цели, както и на методологията за измерване и проверка на постигнатите резултати, което намалява възможността за ефективен контрол и отчетност.

Решения:

- Определяне на ясни критерии за уязвимост.
- Разширяване на обхвата на мярката чрез включване и на други видове енергийно ефективни уреди – Наред с уредите за приготвяне на храна, следва да се обмисли възможността за предоставяне на високоефективни бойлери, климатици, хладилници и други електроуреди от висок енергиен клас, соларни бойлери с колектори, слънчеви уреди - балконски фотоволтаици с инсталирана мощност до 800W, т.нар Plug-in PV, които вече се предлагат и комбинирани с батерия. Това





би допринесло за по-цялостно намаляване на енергийните разходи на уязвимите домакинства и за устойчиво повишаване на енергийната им независимост.

Заклучение

В актуализирания дизайн на Социалния план за климата ясно личи, че са взети предвид множество предложения, направени по време на обществените консултации, включително от граждански организации. Виждаме значими корекции в разпределението на бюджета – средствата за нискоемисионни моторисни влакове и за подмяна на отоплителни устройства (печки) са съществено намалени, а вместо това е предвиден по-голям бюджет за енергийна ефективност на сградите – приоритет, за който беше настоявано от много участници в процеса. Засилена е подкрепата и за мобилни здравно-социални услуги и обществен транспорт в малки населени места – важен акцент за постигане на по-добро териториално и социално покритие.

Ясен положителен пример за прилагане на по-съвременен и справедлив подход е мярката И4 – „Подпомагане на уязвими домакинства чрез предоставяне на енергийно ефективни уреди за приготвяне на храна“. За първи път се въвежда ваучерна система, при която одобрените лица получават номинални ваучери за закупуване на уреди от предварително одобрени търговци, а разплащането се извършва директно от общините – прозрачен процес, който избягва ненужно административно натоварване и дава реална гъвкавост на домакинствата. Цялостната визия на мярката демонстрира силна нормативна основа и стремеж към устойчиво и енергийно ефективно подпомагане, което може да доведе до икономии на електроенергия (до 83.2 GWh годишно) и да обхване над 166 000 домакинства до края на 2031 г. Това е един от най-смислените и добре структурирани елементи на плана по отношение на администриране, с потенциал за реално въздействие – както социално, така и в посока намаляване на енергийното потребление и емисиите.

Най-сериозното ни притеснение е, че настоящият Социален план за климата няма потенциал да бъде трансформиращ в посока справедлива декарбонизация на сектора "Сгради", особено по отношение на най-уязвимите групи. Въпреки че планът сам по себе си поставя добро начало за работа с уязвимите групи с дългосрочни мерки за декарбонизация, мерките, насочени пряко към енергийно бедните домакинства, са ограничени като обхват и въздействие. Подмяната на готварски уреди например, въпреки модернизираният администрирането чрез ваучерна система, носи ограничен енергиен и емисионен ефект. В същото време, структурно важни интервенции с реален потенциал за трансформация – като санирането на сгради – са насочени към всички домакинства и ще подкрепят и много домакинства с потенциални възможности за самофинансиране. Мярката за енергийни общности практически изключва енергийно бедните домакинства от участие като инвеститор, и създава зависимости, които биха могли лесно да се превърнат в политически. Липсата на диференциран интензитет на финансиране според





дохода практически не стимулира частната съинвестиция от страна на по-високо доходните домакинства и поставя под въпрос постигането на целта за справедлив и ефективен енергиен преход.

Въпреки амбициозния си обхват, настоящият Социален план за климата страда от ключови концептуални и методически пропуски, които отслабват способността му да адресира адекватно въздействията от разширената схема за търговия с емисии (СТЕ 2) и да подпомогне реално уязвимите групи.

Основни проблеми и **препоръки** обобщаваме тук:

1. Оценка на въздействието: Използваната „отгоре надолу“ методика значително подценява реалната тежест на допълнителните разходи за уязвимите домакинства. Това води до неправилно определяне на нуждите от компенсации и до разминаване между предвидените мерки и конкретните енергийни профили на засегнатите. Препоръчваме „отдолу нагоре“ методология, основана на емпирични данни и реално потребление по тип отопление, регион и социален профил, както и приложение на териториален подход – чрез картата на ВВФ за енергийна уязвимост на домакинствата в България, или друг разработен и адаптиран за целите на СПК териториален индекс.

2. Недостатъчен бюджет за най-уязвимите: Само ограничена част от средствата са ясно предназначени за енергийно бедните домакинства, а критерии за определяне на „уязвимост“ или „засегнатост от СТЕ 2“ липсват или са неясни. Това създава риск средства да се насочат към групи, които не са най-нуждаещи се. Необходимо е ясно нормативно разграничаване на целевите групи и съответни бюджетни квоти, както и информационна система за идентифициране на енергийно бедни лица, в съответствие с наредбата цитирана по-горе.

3. Липса на пропорционалност в разпределението: Планът не гарантира пропорционално разпределение на помощите между енергийно бедните и други засегнати групи. Не е посочен механизъм за приоритизация, което би могло да доведе до неравномерно и несправедливо разпределение на ресурсите. Препоръчваме въвеждане на квотен принцип с ясен приоритет за енергийно бедните.

4. Отсъствие на стратегическа рамка: Планът не е обвързан с конкретна дългосрочна цел за намаляване на енергийната бедност. Липсва координация между мерките от различни инструменти за подпомагане, въпреки документа за допълняемост. Не е ясно какви функции изпълнява всеки инструмент, именно поради липсата на цялостно целево таргетиране само към уязвими групи на СПК. Предлагаме формулиране на индикативна цел за намаляване на енергийната бедност до 2030 г. и яснота каква част и кои нужди осъществява СПК.

5. Универсални мерки без фокус: Част от мащабните инвестиции – като обновяване на многофамилни жилищни сгради и създаване на енергийни общности – не включват





диференцирани условия за участие според дохода. Това води до изкривено подпомагане, при което по-високодоходни домакинства могат да се възползват от публични средства без нужда. За да се осигури справедлив достъп, е необходимо въвеждане на доходни прагове, селективна подкрепа и комбиниране на грантове с частично финансиране или кредитни схеми.

6. Липса на прозрачност и методологическа основа: Почти всички интервенции страдат от липса на ясно описани методологии за подбор на бенефициенти. Това сериозно затруднява ефективното управление и гражданския контрол върху изпълнението на плана. Настоятелно препоръчваме създаване на публична и разбираема методическа рамка, придружена от граждански мониторинг и независим одит.

В заключение, настояваме планът да бъде преработен с цел:

- Да се заложи за 2026 г. насочване на мерките приоритетно към получатели на помощи за отопление в еднофамилни сгради, до въвеждането на интегрирана национална информационна система за идентифициране на енергийно бедни лица, по Наредбата за определяне на статут на домакинство в положение на енергийна бедност и на уязвими клиенти за снабдяване с електрическа енергия.
- Да се засили трансформационния му ефект и фокусът върху най-уязвимите;
- Да се приеме диференциран подход спрямо дохода и уязвимостта;
- Да се изгради стратегическа рамка за борба с енергийната бедност, а в СПК да бъде ясно формулирано каква част от нея планът ще изпълнява;
- Да се подобри методологията и прозрачността на оценките и критериите;
- Да се гарантира ефективно участие на гражданския сектор и независим контрол.

Само чрез ясна насоченост, прецизна методология и справедливост в прилагането планът може да се превърне в реален инструмент за климатична справедливост и социална устойчивост в България.

С уважение,

ВВФ България

Хабитат България / Фондация “Подслон за човечеството”

