ЕНЕРГИЙНА БЕДНОСТ И ДОСТЪП ДО ЧИСТО ОТОПЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД СОЦИАЛНО СПРАВЕДЛИВИЯ КЛИМАТИЧЕН ПРЕХОД



За проект „Намаляване на замърсяването за бедни общности в София – етап на застъпничество“

Настоящият доклад е изготвен от фондация „Тръст за социална алтернатива“ в рамките на проекта „Намаляване на замърсяването за бедни общности в София – етап на застъпничество“, изпълняван от 1 декември 2025 г. до 30 ноември 2026 г. в партньорство с фондация „Здраве и социално развитие“ (ХЕСЕД). Проектът се осъществява с подкрепата на Breathe Cities – глобална инициатива, реализирана от Bloomberg Philanthropies, Clean Air Fund и C40 Cities, която подкрепя градовете в усилията им за подобряване на качеството на въздуха и опазване на общественото здраве.

Проектът има за цел да подобри качеството на въздуха в кв. „Факултета“ в София чрез комбинация от застъпничество, работа с общността и практически решения за най-уязвимите домакинства. Основният фокус е върху три взаимосвързани области: подобряване на системата за управление на отпадъците, разширяване на достъпа до по-чисто отопление, включително за хора без формален жилищен статут, и засилване на гражданското участие чрез създаване на механизъм за обществен мониторинг „Наблюдатели на управлението на боклука“.

Breathe Cities е глобална инициатива, която подкрепя градовете в усилията им за подобряване на качеството на въздуха и опазване на общественото здраве. Инициативата се осъществява от Bloomberg Philanthropies, Clean Air Fund и C40 Cities и предоставя на градовете инструменти за предприемане на амбициозни мерки за по-чист въздух чрез по-широк достъп до данни и повишаване на обществената осведоменост.

Стартирала през 2023 г. от Майкъл Р. Блумбърг – специален пратеник на генералния секретар на ООН по въпросите на климатичните амбиции и решения и основател на Bloomberg Philanthropies, и Садик Хан – кмет на Лондон и съпредседател на C40 Cities, инициативата ускорява действията в 14 града с цел подобряване на качеството на въздуха, който дишат 77 милиона души. Научете повече на уебсайта на Breathe Cities - www.breathecities.org

С подкрепата на:

Проектът се изпълнява от:

Енергийна бедност и достъп до чисто отопление в България: Предизвикателства пред социално справедливия климатичен преход

Съдържание

Енергийна бедност и достъп до чисто отопление в България: Предизвикателства пред социално справедливия климатичен преход 1

Резюме 3

1. Контекст: Защо чистото отопление е социален въпрос 4

2. Многопластова уязвимост в контекста на енергийната бедност и чистото отопление 7

2.1. Доходна уязвимост 7

2.2. Жилищна уязвимост 8

2.3. Административна и институционална уязвимост 10

2.4. Териториална уязвимост 10

2.5. Деца в риск от бедност и социално изключване в контекста на чистото отопление 11

2.6. Корелацията между уязвимостите 12

3. Нормативна рамка и задължения за защита на уязвимите групи 13

3.1. Европейска рамка 13

3.2. Национална рамка 18

3.3. Правни и институционални дефицити на действащата рамка 24

4. Карта на инструментите за финансиране и риск от изключване 27

4.1. Социален фонд за климата и Национален социален климатичен план 28

4.2. Национален фонд за декарбонизация 28

5. Европейски инструменти за социално справедлив преход и достъп до чисто отопление 29

5.1. Социалният фонд за климата като основен механизъм за социална компенсация 29

5.2. Енергийната ефективност и сградната политика като социален инструмент 30

5.3. Европейски инструменти за идентифициране и достигане до енергийно бедни домакинства 30

5.4. Риск от възпроизвеждане на социално изключване 31

6. Програми и финансови инструменти за чисто отопление 31

6.1. Социален фонд за климата 32

6.2. Национален фонд за декарбонизация 32

6.3. Програма „Околна среда“ 2021–2027 33

6.4. Програма „Развитие на регионите“ и Фонд за справедлив преход 33
6.5. Модернизационен фонд 33
6.6. Директни европейски възможности за разработване и тестване на модели 34
6.6.1. New European Bauhaus Facility – Horizon Europe 34
6.6.2. ELENA – European Local Energy Assistance 34
6.7. Европейски програми, които следва да бъдат проследявани 35
6.8. Карта на възможностите за финансиране 35
6.9. Необходимост от интегриране на финансовите инструменти 36
7. Бариери и корелации: защо настоящият модел изключва най-уязвимите 36
8. София като практически тест за социално справедлив преход към чисто отопление 38
9. Предложен модел за достъп 41
10. План за нормативни и програмни промени 41
10.1. Краткосрочни действия – 2026 г 41
10.2. Средносрочни действия – 2027–2030 г. 42
10.3. Дългосрочни действия – след 2030 г 42
11. Практически препоръки за програмния дизайн 42
12. Препоръки за управление и координация на политиките 45
13. Заключение 48
Приложение: публично достъпни документи и инструменти 51

Резюме

Настоящият анализ разглежда достъпа до чисто отопление не само като въпрос на енергийна ефективност или декарбонизация, а като тест за социалната справедливост на климатичния преход в България. Въпросът за социалната справедливост е от особена важност, тъй като разширяването на европейската система за търговия с емисии към сградите и транспорта ще увеличи икономическия натиск върху домакинствата, които вече живеят в условия на енергийна бедност, жилищна несигурност и ограничен достъп до публични услуги. Именно поради това Социалният фонд за климата не следва да се разглежда като стандартна инвестиционна програма, а като механизъм за социална защита срещу риска част от домакинствата да понесат непропорционално тежестта на прехода.

Анализът показва, че в българския контекст енергийната бедност не може да бъде обяснена единствено чрез ниски доходи. Тя се формира от натрупването на няколко взаимосвързани измерения на уязвимост — бедност, лошо качество на жилището (с акцент върху елементите, задържащи топлина), неуреден жилищен статус, ограничен административен капацитет, териториални неравенства и наличие на деца в риск от бедност и социално изключване. Колкото повече от тези фактори се комбинират в едно домакинство, толкова по-малка е вероятността то да достигне до програмите за чисто отопление, независимо че именно такива семейства са сред основните целеви групи на европейските и националните политики.

Докладът извежда като централен проблем липсата на функционална свързаност между различните системи, които работят с уязвимостта. Енергийната политика дефинира енергийна бедност; социалната система идентифицира нуждите; жилищната и устройствената рамка поставят ограничения; общините познават реалната ситуация на терен; програмите финансират отделни мерки. Между тези системи обаче липсва достатъчно интегриран механизъм, който да превежда установената уязвимост в достъпен път към подкрепа.

Анализът показва, че съществува риск публичният ресурс да следва административната видимост, а не реалната нужда. Ако достъпът до мерките зависи основно от акт за собственост на жилището (нотариален акт), адресна регистрация на обитателите, техническа документация за строежа, цифрово кандидатстване и висока административна активност, значителна част от домакинствата с най-висока степен на енергийна и социална уязвимост ще останат извън подкрепата. Това е особено видимо при част от ромските общности, домакинствата в жилищна несигурност, домакинствата, обитаващи периферните райони и семействата с деца в риск от бедност.

Докладът разглежда подробно европейската и националната нормативна рамка, включително:

- Регламента за Социалния фонд за климата;
- Директивите за енергийна ефективност, енергийните характеристики на сградите и качеството на атмосферния въздух;
- Европейската гаранция за детето;
- Българската правна рамка за енергийна бедност;
- Социалното, жилищното и устройственото законодателство;
- както и действащите програмни механизми на национално и местно ниво.

Специален фокус е поставен върху София, където политиките за качество на въздуха, нискоемисионните зони и програмите за подмяна на отоплителни устройства вече показват, че техническата подмяна сама по себе си не е достатъчна. Анализът показва, че без теренна работа, посредничество, социална подкрепа и адаптирани механизми за домакинства в жилищна несигурност, част от най-уязвимите групи ще останат извън прехода към чисто отопление.

Основният извод е, че социално справедливият преход изисква преминаване от пасивен към активен модел на подкрепа. Не е достатъчно програмите формално да бъдат „отворени за всички“. Системата трябва да бъде способна активно да идентифицира уязвимите домакинства, да намалява административните бариери, да използва местна проверка на обстоятелствата и да изгражда работеща връзка между социална политика, жилищна политика и климатични мерки.

1. Контекст: Защо чистото отопление е социален въпрос

Европейската система за търговия с емисии е пазарен механизъм, при който се поставя цена на въглеродните емисии. Досега тя обхващаше основно електроцентрали, тежка индустрия (цимент, стомана, химия и др.), авиация и частично морски транспорт, като Европейският съюз (ЕС) определя общ таван на допустимите емисии, а компаниите купуват квоти за всеки тон емисии, като целта е с времето квотите да намаляват, а цената да расте, което да действа като стимул за въвеждане на по-чисти технологии. Разширяването на европейската система за търговия с емисии към сградите и транспорта[1] променя начина, по който държавите трябва да мислят за отоплението. Въпросът е много чувствителен, тъй като разширяването означава, че доставчиците, енергийните компании и търговците, осигуряващи горива за отоплението на сгради и за транспорт, също ще трябва да закупуват квоти, което ще доведе до по-високи разходи за отопление и по-скъпо гориво. Целта е да се стимулира преход към по-чисти технологии, но от друга страна това ще се отрази икономически на крайния потребител. Очаква се най-засегнати да са домакинствата с ниски доходи, тъй като те по-трудно могат да си позволят (или изобщо не могат да си позволят) алтернативно чисто отопление. Така отоплението вече не е само енергиен или екологичен въпрос. То се превръща в пресечна точка между доходи, здраве, качество на жилището, достъп до инфраструктура и способност на институциите да достигат до хората, които най-трудно кандидатстват за подкрепа.

В България този въпрос е особено чувствителен, защото страната остава сред държавите членки с най-високи равнища на бедност и социално изключване. През 2024 г. 30,3% от населението на България е било в риск от бедност или социално изключване — най-високият дял в Европейския съюз, при средно 21,0% за Европейския съюз. За сравнение, след България са Румъния с 27,9%, Гърция с 26,9%, Испания и Литва с по 25,8%, докато най-ниски стойности са отчетени в Чехия, Словения, Нидерландия, Полша и Ирландия. Това поставя България в групата на държавите, при които климатичните политики имат пряко социално измерение, защото всяко поскъпване на енергията или горивата засяга значителна част от населението, което вече живее близо до или под прага на материална сигурност[2]. Националните данни потвърждават същата картина. Според Националния статистически институт през 2024 г. линията на бедност е 763,83 лв. средномесечно на лице, а 1 401,3 хил. души, или 21,7% от населението, са били под този праг.

[1] Включване на емисиите от отоплението на сгради и от горивата за автомобилен транспорт в механизъм за ценообразуване на въглеро дните емисии.

[2] https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250430-2?

Това означава, че над една пета от населението има ограничен финансов капацитет да поеме допълнителни разходи за отопление, поддръжка на жилището или участие в инвестиционни програми, които изискват съфинансиране, предварително плащане или административна подготовка[3]. Още по-показателен е индикаторът за тежка материална и социална депривация[4]. През 2024 г. България е с 16,6% тежка материална и социална депривация при средно 6,4% за Европейския съюз. По-висок дял има само Румъния — 17,2%, а Гърция е след България с 14,0%. Това не е просто статистика за доходите. Този показател отразява невъзможност на домакинствата да посрещат базови нужди — включително адекватно отопление, непредвидени разходи, редовни плащания и нормално участие в обществения живот[5]. Тази социална уязвимост се наслагва върху жилищна уязвимост. През 2024 г. 33,8% от хората в България живеят в пренаселени жилища, почти два пъти над средното за Европейския съюз от 16,9%. По-високи стойности са отчетени само в Румъния и Латвия. Пренаселеността сама по себе си не е енергиен индикатор, но е важен социален маркер: тя показва натиск върху жилищния фонд, ограничено жилищно пространство, по-висок здравен риск и по-голяма вероятност домакинствата да живеят в жилища с ниско качество или без възможност за техническа модернизация [6] . Енергийната бедност се вижда най-пряко през способността на хората да поддържат дома си топъл. През 2024 г. 9,2% от населението на Европейския съюз не е можело да отоплява адекватно дома си. За България стойността е значително по-висока — около 19% през 2024 г., което поставя страната сред най-засегнатите държави членки. Това означава, че проблемът с отоплението не може да бъде сведен до избор на технология. За значителна част от домакинствата той е въпрос на платежоспособност, жилищна среда и достъп до публична помощ[7]. Тук се появява и ключовата връзка с жилищната политика. България няма актуална, действаща и цялостно изпълнявана национална жилищна стратегия, която да обвързва жилищната уязвимост, енергийната ефективност, социалното жилищно настаняване и неформалните жилища в единна политика. Министерството на регионалното развитие и благоустройството посочва, че проектът на Национална жилищна стратегия следва да бъде актуализиран поради изтичане на стратегията, приета през 2004 г., и необходимост от адекватни дългосрочни решения на проблемите в жилищния сектор.[8] През април 2026 г. публично беше обявено, че България започва работа по нова национална жилищна стратегия с фокус върху социалните жилища и неформалните селища, което потвърждава, че темата за жилищната несигурност остава нерешена на стратегическо ниво.

Липсата на актуална жилищна стратегия е съществена за анализа на чистото отопление, защото голяма част от бариерите пред достъпа до мерки не произтичат от енергийното законодателство, а от жилищния статус. Домакинство може да е бедно, да използва алтернативно отопление и да живее в лоши условия, но да не може да кандидатства по програма, защото няма документ за собственост на жилището, което обитава, няма уредена адресна регистрация, живее под наем или обитава жилище с неясен устройствен статут. В този смисъл енергийната бедност в България не е само доходен, а и жилищен проблем.

[3] https://www.nsi.bg/en/file/28602/SILC2024_en_98M6P1Q.pdf

[4] Състояние, при което човек или домакинство не може по финансови причини да си осигури основни материални условия за живот и пълноценно участие в обществото.

[5] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_material_deprivation_and_economic_strain

[6] https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251222-1

[7] https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260202-2

[8] https://www.mrrb.bg/en/housing-policy/housing-strategy/

Стратегията за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване до 2030 г.[9] признава необходимостта от интегриран подход към бедността и социалното изключване. Тя поставя като национална цел намаляването на броя на хората в риск от бедност или социално изключване със 787 000 души до 2030 г., включително намаляване на детската бедност със 196 750 деца[10]. Самата стратегия е замислена като рамка за по-добра съгласуваност между секторните политики, които влияят върху бедността чрез осигуряване на социална закрила, заетост, образование, здравеопазване, жилищни условия и достъп до услуги. Проблемът е, че тази логика все още не е достатъчно пренесена в програмите за енергийна ефективност и чисто отопление. Стратегическите документи признават многопластовия характер на бедността, но инвестиционните схеми често работят с по-тесни критерии, като собственост, адрес, допустим разход, техническа съвместимост, проектна готовност. Така между социалната цел и програмния дизайн се появява разминаване. Политиката адресира уязвими групи, но процедурите са по-лесни за домакинства, които вече имат уреден жилищен статус, достъп до необходима информация и административен капацитет.

Това разминаване е особено важно в контекста на Социалния фонд за климата[11]. Фондът не е замислен като обща програма за модернизация, а като инструмент за смекчаване на социалното въздействие от новата система за търговия с емисии. Той трябва да подкрепя уязвими домакинства, уязвими микропредприятия и уязвими ползватели на транспорт, като финансира както временна подкрепа на доходите, така и структурни мерки за намаляване на бъдещите разходи, като енергийна ефективност, декарбонизация на отоплението и охлаждането, достъп до чиста енергия и по-достъпна мобилност.[12]

Оттук следва основният въпрос за българската рамка, а именно как програмите за чисто отопление да достигнат не само до хората, които могат лесно да докажат собственост и да подадат документи, а и до домакинствата, които живеят в реална уязвимост, включително при неуреден жилищен статут.

Този въпрос е не само социален, но и практически. Ако мерките са проектирани така, че изискват формална собственост, онлайн кандидатстване, съфинансиране или предварителна техническа подготовка, те ще бъдат използвани по-лесно от домакинства с по-висок социален и административен ресурс. Ако обаче целта е намаляване на енергийната бедност, програмите трябва да работят в обратен ред, тоест да започват от идентифициране на реалната нужда, да осигуряват посредничество и техническа помощ, да допускат алтернативни доказателства за обитаване и да разграничават по-леки строителни интервенции от строителни дейности с висок правен риск.

Именно тук се намира връзката между икономическия и социалния статус на домакинствата и изпълнението на мерките, предвидени в стратегическите документи. Бедността не само увеличава нуждата от подкрепа, а и намалява способността за достъп до подкрепа. Жилището с неуреден статут и лошо качество не само увеличава енергийните разходи, а и води до това, че обитаващото го домакинство е недопустимо за финансиране. Поради това липсата на

[9] Достъпна тук: https://www.mlsp.government.bg/strategii
[10] https://www.mlsp.government.bg/sotsialno-vklyuchvane
[11] https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/summary/social-climate-fund.html
[12] Регламент (ЕС) 2023/955: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj/bul).

жилищна стратегия не е периферен проблем, тъй като оставя нерешени точно тези въпроси, които определят дали чистото отопление ще достигне до най-уязвимите.

Затова анализът следва да приеме, че чистото отопление е тест за координацията между климатичната, социалната и жилищната политики. Без такава координация съществува риск публичните средства да намалят емисиите, но да не намалят бедността; да подменят уреди, но да не достигнат до най-рисковите домакинства; да отчетат технически резултати, но да пропуснат социалната цел на Социалния фонд за климата.

2. Многопластова уязвимост в контекста на енергийната бедност и чистото отопление

Енергийната бедност често се описва през доходите. Това е необходимо, но не е достатъчно за разбиране на реалните механизми, чрез които домакинствата остават без достъп до чисто отопление. В българския контекст уязвимостта не е еднопластов проблем, а резул тат от натрупването на няколко взаимосвързани риска, които действат едновременно и взаимно се усилват.

Това е особено важно в контекста на Социалния фонд за климата, защото фондът не е замислен като универсална програма за модернизация, а като инструмент за защита на уязвими домакинства от социалните последици на климатичния преход. Следователно ключовият въпрос не е само кои домакинства имат нужда от подкрепа, а кои домакинства реално могат да достигнат до нея. Именно тук се появява основният проблем, а именно, че системите за подпомагане често измерват уязвимостта чрез формални критерии, докато реалната уязвимост се формира от натрупването на социални, жилищни, институционални и териториални ограничения.

Анализът показва, че при достъпа до чисто отопление в България се наслагват следните основни измерения на уязвимост:

- доходна уязвимост;
- жилищна уязвимост;
- административна и институционална уязвимост;
- териториална уязвимост;
- и детска уязвимост.

Колкото повече от тези измерения се наблюдават в едно домакинство, толкова по-малка е вероятността то да бъде включено в програмите, въпреки че именно то е сред основните целеви групи на политиките.

2.1. Доходна уязвимост

Доходната уязвимост е най-видимото измерение на енергийната бедност. Тя означава, че домакинството не може да поддържа адекватна температура в жилището си, без това да води до отказ от други основни потребности, като храна, лекарства, транспорт, образование или здравни услуги.

Европейската комисия разглежда енергийната бедност като резултат от комбинация между ниски доходи, високи енергийни разходи и ниска енергийна ефективност на жилищата [13] . В българския контекст обаче, доходната уязвимост има и допълнително измерение и то е ограничената способност за участие в самия преход. Това е важно, защото политиките за чисто отопление често се разглеждат като социални мерки, но функционират като инвестиционни схеми. Те предполагат, че домакинството разполага поне с минимален финансов и организационен ресурс, за да събере необходимите документи, да организира достъп до жилището, да координира технически дейности, да поеме временни разходи, да поддържа новата система и да поеме риска от промяна в текущите разходи. Така бедността започва да действа не само като липса на доход, а и като ограничена способност за поемане на институционален и финансов риск. Това противоречие е особено видимо при прехода от отопление на дърва и въглища към електрически или нисковъглеродни системи. Дори когато първоначалната инвестиция е финансирана, домакинствата често се оп асяват от по-високи месечни разходи, зависимост от нестабилни цени на електроенергията, разходи за поддръжка, необходимост от ремонти и невъзможност за реакция при технически проблем. Оттук следва, че бедността влияе не само върху способността за плащане, а и върху готовността на домакинството да участва в прехода. Последното означава, че ако програмите не включват пълно или почти пълно финансиране, техническа помощ, последваща подкрепа и защита от прекомерни текущи разходи, то те могат да останат практически недостъпни именно за домакинствата, към които са насочени. Така климатичният преход рискува да се превърне в процес, който е технически постижим за домакинствата с по-висока финансова и административна стабилност, но практически недостижим за част от хората, които са най-силно зависими от публичната подкрепа.

В заключение, ниските доходи увеличават вероятността домакинството да живее в по-лошо жилище и да използва неефективно отопление, което от своя страна увеличава енергийните разходи и задълбочава бедността. Така се формира цикъл, при който енергийната бедност не е еднократен проблем, а механизъм за дългосрочно социално изключване.

2.2. Жилищна уязвимост

Жилищната уязвимост е централна в настоящия анализ, защото именно тя обяснява защо значителна част от енергийно бедните домакинства не могат да достигнат до програмите за чисто отопление, независимо от реалната нужда. Белезите на жилищната уязвимост включват характеристики като наличие на наследствени имоти без уредена собственост, постройки без строителни книжа, неформални жилища, липса на регистрация по постоянен и/или настоящ адрес, неизяснени отношения между собственици и ползватели, наемни отношения без необходимата документална сигурност, пренаселеност и технически амортизиран жилищен фонд.

Проблемът тук не е само жилищният статус сам по себе си, а начинът, по който програмите използват този статус като критерий за допустимост.

Настоящият модел на подпомагане е изграден около предпоставката, че достъпът до публичен ресурс следва да бъде обвързан с висока степен на вещноправна и административна сигурност. На практика обаче това означава, че формалният жилищен статус започва да функционира като предварително условие за достъп до социална и климатична подкрепа. Този подход не отчита факта, че при значителна част от уязвимите домакинства жилищната

[13] https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-consumers-and-prosumers/energy-poverty_en

несигурност не е резултат от индивидуален избор или краткосрочно нарушение, а от дългогодишно натрупване на социални, икономически и институционални дефицити. В редица случаи става дума за общности, които десетилетия наред са останали извън последователна жилищна политика, извън инвестиции в инфраструктура и извън ефективни механизми за уреждане на жилищния статус.

Това е особено видимо в част от ромските квартали и периферните населени места, където неформалната жилищна среда често се е развивала в условия на институционално бездействие, липса на устройствено планиране и ограничен достъп до публични услуги. В значителна част от ромските квартали жилищната и енергийната уязвимост са резултат от дългогодишно натрупване на пространствени, инфраструктурни и институционални неравенства. В тези квартали липсва устройствено планиране, идентифицират се недостатъчни инвестиции в техническа инфраструктура и непоследователна държавна и общинска политика по отношение на жилищното уреждане. Това включва не само липса на инвестиции в жилищната среда, но и ограничен достъп до канализация, улична инфраструктура, стабилна електропреносна мрежа, обществени услуги и публичен транспорт. В резултат на това жилищната несигурност често се комбинира с инфраструктурна несигурност, което допълнително затруднява прилагането на стандартни модели за чисто отопление.

Проблемът има и измерение на институционално доверие. В част от ромските общности взаимодействието с публичните институции исторически е свързано с несигурност, санкции или ограничен практически ефект от публичните политики. Това означава, че част от домакинствата подхождат с недоверие към нови програми, особено когато те предполагат предоставяне на лични данни, проверки на място или опасения относно жилищния статус. Следователно административният модел, основан единствено на пасивно кандидатстване и формални процедури, трудно може да достигне до домакинства, при които съществува натрупано институционално недоверие.

Това е особено важно в контекста на прехода към чисто отопление, защото именно тези квартали често са сред най-силно зависимите от отопление на дърва и въглища и сред най-силно засегнатите от замърсяването на въздуха. Така се формира кумулативен риск: соци алната бедност увеличава вероятността за жилищна несигурност; жилищната несигурност увеличава зависимостта от неефективно отопление; а липсата на инфраструктура и институционално доверие намаляват способността за участие в програмите за преход към чиста енергия.

Поради това съществува риск формалните критерии за допустимост да произведат непропорционален ефект върху домакинствата, които вече са били поставени в трайно неблагоприятно положение. Ако достъпът до програмите за чисто отопление остане обвързан предимно с изцяло уреден жилищен статус, държавата рискува фактически да изключи именно част от домакинствата, които са най-силно засегнати от енергийна бедност и най-зависими от замърсяващо отопление. Това не означава, че въпросите за безопасността, устройственото планиране и защитата на публичния интерес следва да бъдат игнорирани. Означава обаче, че политиките трябва да бъдат изградени по начин, който отчита различната степен на правен и технически риск при отделните интервенции и позволява пропорционален подход към най-уязвимите групи. Подмяна на отоплителен уред, социална консултация или доставка на оборудване не предполагат същия правен риск като цялостно саниране или конструктивна намеса в сградата. Въпреки това програмите често прилагат сходна логика на допустимост към всички

мерки, вместо по-гъвкави механизми за включване на домакинства с неуреден жилищен статут, като по този начин изключват най-уязвимите домакинства чрез въвеждане на формални критерии, които те не могат да посрещнат.

Следователно жилищната уязвимост не е периферен въпрос към политиките за чисто отопление. Тя е един от основните механизми, чрез които системата определя кои домакинства са „видими“ и кои остават извън публичната подкрепа.

Именно поради това политиките за чисто отопление не могат да бъдат изграждани единствено като универсални технически схеми. Те изискват териториално чувствителен и социално адаптиран подход, който отчита исторически натрупаните неравенства, различната степен на инфраструктурен дефицит и необходимостта от активна работа на терен в общности с ограничено доверие към институциите.

2.3. Административна и институционална уязвимост

Административната уязвимост означава, че домакинството не може лесно да премине през процедурите за достъп до програмите. Този проблем често остава подценен, защото формално програмите са отворени за всички. На практика обаче самият дизайн на процедурите предполага, че домакинството знае за съществуването на програмата, разбира условията, може да събере необходимите документи, има достъп до интернет, може да комуникира с институции и да следи срокове и изисквания. Тези предпоставки обаче често не отговарят на реалността, особено при възрастните хора и лицата с увреждания, лицата с ниска грамотност и без доверие в институциите, семействата, които живеят в крайна бедност и/или в неформални жилища.

Настоящият програмен дизайн обаче обхваща по-скоро групата на административно способните, отколкото групата на лицата в най-висока степен на нужда. Това е така, тъй като моделът е до голяма степен пасивен. Държавата очаква уязвимото домакинство само да отк рие програмата, само да оцени допустимостта си и само да премине през необходимите процедури. Не се отчита, че колкото по-висока е уязвимостта на едно семейство, толкова по-малка е вероятността то да може да действа по този начин. Следователно административната сложност не е неутрална техническа характеристика на програмата, а фактор, който структурира достъпа до публичен ресурс.

За да бъде социално справедлива, една програма трябва да включва активно разширяване на обхвата. Потенциалните ползватели трябва да имат възможност да използват съдействието на осигурени мобилни екипи и посредници. Информацията, която може да бъде събрана служебно, не следва да се изисква от потенциалните ползватели. Без подобен подход значителна част от най-уязвимите домакинства ще останат извън системата не защото не отговарят на социалната цел на програмата, а защото не могат да преминат през административния процес.

2.4. Териториална уязвимост

Териториалната уязвимост се проявява там, където липсват инфраструктурни и институционални предпоставки за чисто отопление. Това означава, че преходът към нисковъглеродно отопление не може да бъде разглеждан само като индивидуално решение на домакинството, тъй като в много случаи възможностите на домакинството се определят от характеристиките на самата територия. Важните в това отношение характеристики включват наличието или липсата на топлофикация и/или газификация, капацитета на електропреносната мрежа, типа на сградния фонд, нивото на достъп до услуги и не на последно място

административния капацитет на съответната община. Трябва да се има предвид, че на практика едни и същи мерки могат да имат напълно различен ефект в различни населени места. Така например в някои райони подмяната на уред е достатъчна; в други липсата на инфраструктура прави определени технологии практически неприложими, а в трети жилищният фонд е толкова амортизиран, че смяната на отоплителния уред сама по себе си не би довела до реално намаляване на енергийната бедност. Оттук следва изводът, че универсален дизайн на мерките би могъл да предпостави сериозен риск от териториално неравенство. Най-уязвими в това отношение са малките населени места, периферните райони, кварталите с неформална инфраструктура и общините с ограничен административен капацитет.

Следователно териториалната уязвимост показва, че чистото отопление не може да бъде разглеждано само като техническа мярка за домакинството, следва да се има предвид като въпрос на инфраструктурна и институционална способност на самата територия.

2.5. Деца в риск от бедност и социално изключване в контекста на чистото отопление

Темата за достъпа до чисто отопление следва да бъде разгледана и през призмата на Европейската гаранция за детето, защото енергийната бедност не засяга всички членове на домакинството по еднакъв начин. При децата студеното, влажно или замърсено жилище има кумулативен ефект. То не представлява еднократно материално лишение, а фактор, който влияе върху техния общ здравен статус и психичното благосъстояние. Освен това има отношение върху възможността за учене в домашна среда, риска от отсъствие от училище и дори социална изолация. Именно поради това Европейската гаранция за детето разглежда адекватното жилищно настаняване не като отделна жилищна тема, а като предпоставка за ефективен достъп до образование, здравеопазване и социално включване [14] . В българския План за действие по Европейската гаранция за детето до 2030 г. жилищните условия са признати като ключов фактор за детската бедност и социалното изключване [15] . Проблемът е, че тази логика все още не е достатъчно интегрирана в програмите за чисто отопление. Понастоящем голяма част от схемите разглеждат домакинството като технически бенефициент, а не като социална среда, в която живеят деца с различна степен на уязвимост. Поради това наличието на деца рядко функционира като самостоятелен фактор за приоритизиране, въпреки че именно децата понасят част от най - тежките дългосрочни последици от енергийната бедност. Това е особено проблематично в случаите, при които домакинството е енергийно бедно, жилището се отоплява с твърдо гориво, пренаселено е, липсва формална собственост, в домакинството има самотен родител и/или дете с увреждане или хронично заболяване. В тези случаи различните слоеве на уязвимост започват да се натрупват едновременно, а рискът от дългосрочно социално изключване рязко нараства. Като последствие възниква проблемът, че ако публичните програми автоматично изключват домакинства без формален жилищен статус, това означава, че част от децата в най-висок риск няма да бъдат достигнати от мерките. От гледна точка на Европейската гаранция за детето това е проблем не само на енергийна политика, а и на права на детето. Последното води до извода, че програмите за чисто отопление трябва да бъдат проектирани така, че да включват подход, отчитащ специфичната уязвимост на децата, да използват социална оценка и допускат

[14] Препоръка (ЕС) 2021/1004: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32021H1004
[15] https://www.mlsp.government.bg/uploads/35/sv/action-plan-egd-2030.pdf

алтернативни форми на верификация, както и да включат жилищната уязвимост като приоритетен критерий.

2.6. Корелацията между уязвимостите

Най-важният извод е, че измеренията зя уязвимост не съществуват поотделно, а се натрупват и взаимно се усилват. Колкото по-ниски са доходите на едно домакинство, толкова по-вероятно е то да живее в по-лошо жилище, да няма формална собственост, в него да живеят деца в риск от бедност и в същото време домакинството да използва неефективно отопление, като има ограничен административен капацитет, който да позволи възползване от програми. Всички изброени фактори от своя страна намаляват вероятността домакинството да бъде включено в инвестиционна програма. Така уязвимостта започва да се възпроизвежда институционално. Системата не изключва домакинствата пряко, но критериите и процедурите постепенно елиминират именно хората с най-висока нужда от подкрепа.

В заключение, изводът е че ако програмите за чисто отопление използват предимно формални критерии за допустимост, те рискуват да достигнат до домакинства с по-висока административна стабилност, а не до домакинствата с най-висока степен на енергийна и социална уязвимост. На практика това означава, че достъпът до публичен ресурс започва да зависи не само от степента на нужда, а и от способността на домакинството да бъде „разпознаваемо“ за административната система. Колкото по-висока е степента на социална и жилищна несигурност, толкова по-вероятно е домакинството да не може да изпълни част от формалните изисквания, като наличие на документ за собственост, адресна регистрация, техническа документация, достъп до електронни услуги или възможност за участие в сложни административни процедури.

Така се формира структурно противоречие между социалната цел на политиките и начина, по който функционират механизмите за допустимост. От една страна, стратегическите документи поставят акцент върху защитата на енергийно бедните и социално уязвимите групи. От друга страна, самият дизайн на част от мерките предполага ниво на административна, жилищна и финансова стабилност, което значителна част от тези домакинства не притежават.

В резултат се създава риск публичните средства да бъдат усвоени основно от домакинства, които са по-добре интегрирани в административната система, имат по-ясен жилищен статус, по-висока институционална грамотност и по-голяма способност да организират участието си в програмите. Това не означава, че тези домакинства нямат нужда от подкрепа, а че механизмът на достъп не прави достатъчно ясно разграничение между относителна уязвимост и крайна уязвимост, при положение че именно домакинствата в крайна уязвимост най-често използват най-замърсяващите и неефективни форми на отопление, живеят в най-лошите жилищни условия и са най-силно изложени на здравните и социални последици от енергийната бедност. Въпреки това вероятността те да останат извън програмите е по-висока, защото моделът на подпомагане е изграден около предпоставката за активен, информиран и административно способен кандидат. Това е особено проблематично в контекста на Социалния фонд за климата, чиято основна цел е именно смекчаване на социалните последици от климатичния преход, а не само техническа модернизация на отоплението.

Следователно въпросът за достъпа до чисто отопление не може да бъде сведен до наличие или липса на формално право. Той изисква преценка дали съществуващите критерии и процедури реално позволяват на най-уязвимите домакинства да достигнат до подкрепата. Ако програмите не отчетат натрупването на доходна, жилищна, административна и териториална уязвимост, съществува риск климатичнатаполитика да възпроизведе вече съществуващите социалнинеравенства, вместо да ги намали. Това означава, че социалната справедливост на мерките не следва да се оценява единствено по размера на предоставеното финансиране или броя подменени отоплителни устройства, а и по това дали програмите достигат до домакинствата, които са най-силно зависими от замърсяващо отопление и най-слабо способни самостоятелно да преминат през процеса на преход към чиста енергия.

3. Нормативна рамка и задължения за защита на уязвимите групи

Действащата нормативна рамка следва да се разглежда не само като съвкупност от енергийни, социални, жилищни и екологични правила, а като система от позитивни задължения на държавата да предотврати непропорционално засягане на уязвимите домакинства при климатичния преход. Достъпът до чисто отопление не е самостоятелно конституционно или европейско субективно право в тесен смисъл, но се намира на пресечната точка между правото на достоен живот, закрилата на здравето, социалната помощ, защитата на дома, правата на децата, недискриминацията, защитата на потребителите, достъпа до услуги от общ икономически интерес и опазването на околната среда.

Поради това настоящият анализ не изследва един-единствен нормативен източник, който „дава право на чисто отопление“, а дали съществуващата правна рамка създава достатъчно ефективен механизъм, чрез който домакинствата в енергийна бедност, децата в риск, възрастните хора, хората с увреждания и домакинствата в жилищна несигурност могат реално да достигнат до подкрепа. Този подход съответства на разбирането за правовата държава и задължението на държавата да гарантира живота, достойнството и правата на личността и да създава условия за свободно развитие на човека. Ключовият въпрос е дали нормативните и програмните механизми осигуряват реален, а не само формален достъп. Формално една програма може да бъде отворена за всички домакинства, но ако достъпът до нея фактически изисква уредена собственост, адресна регистрация, цифрови умения, техническа документация, предварително плащане и активна комуникация с администрацията, това може да доведе до изключване на най-уязвимите групи. В този смисъл правната рамка следва да се оценява през критерия за ефективност: дали тя превръща признатата уязвимост в реална процедура за подкрепа.

3.1. Европейска рамка

Европейската рамка поставя социалната справедливост като вътрешен елемент на климатичния и енергийния преход. Това следва още от първичното право на ЕС. При определянето и осъществяването на политиките и дейностите си Съюзът трябва да взема предвид изискванията, свързани с адекватна социална закрила, борба срещу социалното изключване, високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве[16]. Съгласно чл. 9 от Договора за функционирането на на Европейския съюз, това е така наречената социална хоризонтална клауза, която е особено важна при мерки за декарбонизация на сградите и отоплението, защото те пряко засягат разходите и жизнената среда на домакинствата. Допълнително, при определянето и осъществяването на политиките си Съюзът се стреми да се бори срещу всяка форма на дискриминация, основана включително на етническа принадлежност, увреждане и възраст[17]. Това има пряко значение за програмите за чисто отопление, защото на пръв поглед неутрални критерии като например изискване за нотариален акт, адресна регистрация или цифрово кандидатстване, могат да имат непропорционално неблагоприятен

[16] Вж. Чл. 9 от Договор за функционирането на Европейския съюз, достъпен тук: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT

[17] Вж. Чл. 10 от Договор за функционирането на Европейския съюз, достъпен тук: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT

ефект върху ромски домакинства, възрастни хора, хора с увреждания, семейства с деца и лица в жилищна несигурност.

3.1.1. Хартата на основните права на ЕС

Хартата [18] допълва този подход чрез няколко взаимно свързани права и принципи. Съгласно Харата човешкото достойнство е ненакърнимо и трябва да се зачита и защитава[19], а правото на зачитане на личния и семейния живот и на жилището е релевантно при мерки, които засягат отоплението, обитаването и жилищната среда[20]. Забраната за дискриминация обхваща, наред с други признаци, етнически и социален произход, имотно състояние, увреждане и възраст[21]. Особено значение има чл. 24 от Хартата, съгласно който децата имат право на закрила и грижи, необходими за тяхното благоденствие, а при всички действия на публичните власти и частни институции по отношение на децата висшият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение. Това позволява чистото отопление да бъде анализирано и като мярка за защита на детето, особено когато детето живее в студено, влажно, пренаселено или замърсено жилище. При деца от 0 до 3 години този аргумент е още по-силен, защото жилищната среда е основната среда за ранно развитие, грижа, здраве и първично учене. Хартата признава и правото на възрастните хора да водят достоен и независим живот и да участват в социалния и културния живот[22], а по отношение на хората с увреждания ЕС признава правото им да се ползват от мерки, които осигуряват автономност, социална и професионална интеграция и участие в живота на общността[23]. Тези разпоредби подкрепят извода, че програмите за чисто отопление трябва да предвиждат адаптирани процедури за хора, които трудно кандидатстват самостоятелно, например чрез посредници, социални работници, общински екипи или служебно събиране на данни. Правото на социална сигурност и социална помощ по чл. 34 от Хартата е пряко релевантно. Съюзът признава и зачита правото на достъп до социална сигурност и социални служби, както и правото на социална помощ и помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на лицата без достатъчно средства. Оттук следва, че при мерки, финансирани или обусловени от правото на ЕС, социалната защита не може да бъде отделена от жилищната и енергийната уязвимост. От своя страна чл. 35 от Хартата признава правото на достъп до здравна профилактика и медицински грижи и изисква висока степен на закрила на човешкото здраве при определянето и осъществяването на всички политики и действия на Съюза, което е особено важно при отопление на твърди горива, влажни жилища и фини прахови частици, защото чистото отопление има не само климатична, но и здравна функция. Чл. 36 от Хартата признава достъпа до услугите от общ икономически интерес с цел насърчаване на социалното и териториалното единство. Във връзка с енергетиката това означава, че достъпът до енергия и отопление не може да се разглежда само като пазарна услуга; той има и социална функция, особено когато става дума за домакинства с ниски доходи и ограничени алтернативи. Екологичното измерение е закрепено в чл. 37 от Хартата, според който високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза в съответствие с принципа на устойчиво развитие. Този принцип не допуска политиките за качество на въздуха и декарбонизация да бъдат разглеждани изолирано от социалните им последици.

[18] Харта на основните права на ЕС, достъпна тук: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT
[19] Вж. Чл. 1 от Харта на основните права на ЕС
[20] Вж. Чл. 7 от Харта на основните права на ЕС
[21] Вж. Чл. 21 от Харта на основните права на ЕС
[22] Вж. Чл. 25 от Харта на основните права на ЕС
[23] Вж. Чл. 26 от Харта на основните права на ЕС

Устойчивото развитие предполага едновременно екологичен резултат, социална поносимост и териториална справедливост.

3.1.2. Първичното право на ЕС

Първичното право на ЕС допълва тази рамка чрез разпоредбите за околна среда, енергетика и социално сближаване. Политиката на ЕС в областта на околната среда цели опазване, защита и подобряване качеството на околната среда, защита на здравето на хората и борба с изменението на климата [24] . Тя се основава на принципите на предпазните мерки, превантивните действия, отстраняването на замърсяването при източника и принципа „замърсителят плаща“ [25] . В контекста на битовото отопление това подкрепя политики за ограничаване на замърсяващите отоплителни практики, но тези политики следва да бъдат съчетани със социално достъпни алтернативи. Енергийната политика на ЕС има за цел да осигури функционирането на енергийния пазар, сигурността на енергийните доставки, енергийната ефективност, енергоспестяването и развитието на възобновяеми източници, в дух на солидарност между държавите членки[26]. Тази солидарна логика е важна при енергийно бедни домакинства, защото пазарният преход към нисковъглеродни източници не трябва да оставя без подкрепа домакинствата, които не могат сами да инвестират в по-чисто отопление. Социалното и териториалното сближаване също са релевантни. ЕС има за цел намаляване на неравенствата между регионите и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони, като специално внимание се обръща на селските райони и на региони с неблагоприятни п риродни или демографски условия[27]. Това е пряко приложимо към българските периферни населени места, квартали с инфраструктурен дефицит и общини с нисък административен капацитет.

3.1.3. Вторичното право на ЕС

Европейската рамка, изразена чрез вторичното право на ЕС през последните години постепенно променя начина, по който се разбира връзката между климатичната политика и социалната защита. Ако в предходния период декарбонизацията на сградите и енергийната ефективност се разглеждаха основно като инструмент за постигане на екологични и енергийни цели, новото поколение европейско законодателство вече изхожда от разбирането, че климатичният преход може да произведе значителни социални последици, ако не бъдат въведени специални механизми за защита на уязвимите групи.

Именно в този контекст следва да се разглежда Регламентът за Социалния фонд за климата. Фондът не е създаден като общ инструмент за модернизация на сградния фонд или като стандартна програма за енергийна ефективност, а представлява компенсаторен и социален механизъм, чрез който Европейският съюз признава, че новите климатични политики могат да задълбочат съществуващите неравенства, ако държавите не изградят мерки за защита на домакинствата с най-ниска способност да поемат разходите на прехода.

Горното е особено важно, защото Социалният фонд за климата е пряко свързан с Директива (ЕС) 2023/959, с която системата за търговия с емисии се разширява към сградите и пътния транспорт [28] . На практика Европейският съюз признава, че декарбонизацията на

[24] Вж. Чл. 191 от Договор за функционирането на ЕС.
[25] Ibidem
[26] Вж. Чл. 194 от Договор за функционирането на ЕС.
[27] Вж. Чл. 174 от Договор за функционирането на ЕС.
[28] https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj/bul

отоплението и транспорта няма да бъде социално неутрална. Очаква се новата система постепенно да увеличи ценовия натиск върху домакинствата, които използват изкопаеми горива и енергийно неефективни форми на отопление и именно поради това социалният механизъм не е периферно допълнение към климатичната политика, а неразделна част от самата архитектура на прехода. Конкретно в българския контекст националните мерки за чисто отопление не следва да бъдат разглеждани само като технологична модернизация или като екологична интервенция за намаляване на емисиите. Те следва да изпълняват функция на социална защита срещу риск, който се създава или засилва от самия процес на декарбонизация. Това означава, че оценката на тези политики не може да бъде ограничена до броя подменени отоплителни устройства или намалени емисии, а трябва да отчита и дали мерките достигат до домакинствата, които са най-изложени на риск от енергийна бедност и социално изключване.

Същата логика се развива и в Директива (ЕС) 2023/1791 относно енергийната ефективност[29]. Тази директива значително засилва връзката между енергийната ефективност и социалната политика. Енергийните спестявания вече не се разглеждат като неутрална техническа цел, а като инструмент за намаляване на енергийната бедност, което представлява съществена промяна в подхода. Изисква се държавите членки да приоритизират енергийно бедните домакинства и най-неефективните сгради. Това има пряко значение за България, защото именно най-нискодоходните домакинства живеят в жилища с най-ниска енергийна ефективност и използват най-неефективните форми на отопление. Като последица от това енергийната бедност започва да функционира като кумулативен риск — ниските доходи ограничават възможността за инвестиции, лошото качество на жилището увеличава енергийните разходи, а високите разходи допълнително задълбочават бедността. Тъй като домакинствата, които имат най-голяма нужда от обновяване и чисто отопление, често са тези с най-нисък административен и финансов капацитет да участват в програмите, ако мерките не включват специални механизми за достигане до уязвими групи, съществува риск публичният ресурс да бъде усвоен основно от домакинства с по-висока степен на административна стабилност и по-добра способност за участие в процедурите.

Подобна логика е видима и в Директива (ЕС) 2024/1275 относно енергийните характеристики на сградите[30]. Директивата поставя цел за декарбонизиран сграден фонд до 2050 г., но същевременно изисква държавите членки да насочват финансовите стимули към енергийно бедни и уязвими домакинства, както и към най-лошите сгради. Това е особено значимо за България, защото съществува силна корелация между социалния статус на домакинството и качеството на жилището. Най-неефективните жилища често са обитавани от хора с ниски доходи, възрастни хора, домакинства с деца в риск от бедност, ромски семейства и хора в жилищна несигурност. Така сградната неефективност престава да бъде само технически проблем и се превръща в социален индикатор.

В този смисъл европейската рамка постепенно измества фокуса от универсални мерки към таргетирани интервенции; от формално равен достъп към реална достижимост и от технологична модернизация към социално справедлив преход.

Сходен подход се съдържа и в новата Директива (ЕС) 2024/2881 относно качеството на атмосферния въздух[31]. За България тази директива е особено релевантна, защото битовото

[29] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32023L1791
[30] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32024L1275
[31] https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2881/oj/bul

отопление на дърва и въглища остава сред основните източници на фини прахови частици в редица населени места. Проблемът обаче е, че политиките за качество на въздуха могат да произведат сериозно социално напрежение, ако бъдат изградени основно около ограничения и забрани, без да бъде осигурена достъпна алтернатива за домакинствата в енергийна бедност. Ако преходът към чисто отопление увеличава разходите за домакинствата или изисква ресурс, с който те не разполагат, съществува риск екологичната политика да бъде възприета като санкция срещу бедността, а не като инструмент за подобряване на качеството на живот. Именно затова европейската рамка постепенно налага принципа, че климатичните и екологичните мерки трябва да бъдат социално компенсирани. Това означава, че държавите не могат да ограничават замърсяващото отопление, без едновременно да изграждат достъпни механизми за преминаване към по-чисти алтернативи.

Същата логика е ясно развита и в Препоръка (ЕС) 2023/2407 относно енергийната бедност [32] . Европейската комисия подчертава, че държавите членки следва да преминат от краткосрочни компенсационни механизми към структурни мерки, които трайно намаляват енергийната уязвимост, като обновяване на сградите, достъп до ефективни уреди, чисто отопление, локални енергийни решения и по-добро таргетиране на подкрепата. Това е особено важно за България, защото настоящият модел на подпомагане все още е силно ориентиран към компенсиране на последиците от бедността, а не към структурно намаляване на самата уязвимост. Еднократните помощи за отопление например намаляват непосредствения риск през зимния период, но не променят причините, поради които домакинствата остават зависими от неефективно и замърсяващо отопление.

В заключение, европейската рамка постепенно изгражда нов стандарт за социална справедливост на климатичните политики. Вече не е достатъчно мерките формално да бъдат „отворени за всички“. Държавите членки следва да покажат, че идентифицират най-уязвимите групи, разбират механизмите на изключване и в съответствие с това адаптират критериите за достъп, намаляват административната тежест и създават реални възможности най-рисковите домакинства да участват в прехода.

В обобщение, Социалният фонд за климата следва да се разглежда като инструмент за социална защита срещу последиците от новата въглеродна цена, а не като стандартна инвестиционна програма; енергийната ефективност следва да се третира като средство за намаляване на бедността и уязвимостта, а не само като техническа мярка за спестяване на енергия; сградната политика трябва да приоритизира най-неефективните жилища и домакинствата с най-ниска способност за инвестиции. Политиките за качество на въздуха трябва да осигуряват достъпна алтернатива на замърсяващото отопление, за да не се превърнат ограниченията в санкция срещу бедността. Важно е също така да се има предвид, че препоръките относно енергийната бедност подкрепят преминаване от краткосрочни компенсации към структурни мерки като чисто отопление, обновяване, техническа помощ, социално посредничество и локална диагностика. В този смисъл европейската рамка изисква преминаване от формална допустимост към реална достижимост. В този процес всяка държава не изпълнява социалната функция на климатичния преход само чрез откриване на програми а е необходимо да покаже, че програмите достигат до домакинствата, които са най-силно изложени на енергийна бедност, жилищна несигурност и социално изключване.

[32] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32023H2407

Именно тук се намира и основното предизвикателство пред българската рамка. Европейското законодателство е поставило сравнително ясна социална логика на климатичния преход и националните механизми следва да успеят да разработят практически достъпен и социално справедлив модел за достъп до чисто отопление.

3.2. Национална рамка

Националната рамка за енергийна бедност и защита на уязвимите домакинства в България през последните години започна постепенно да се развива, основно под натиска на европейското законодателство и предстоящото разширяване на системата за търговия с емисии към сградите и транспорта. Въпреки това българският модел все още се характеризира с висока степен на секторна фрагментация. Съществуват отделни нормативни режими, отделни институции и отделни механизми за подпомагане, но липсва достатъчно интегрирана система, чрез която установената социална и енергийна уязвимост реално да се адресира чрез осигуряване на достъп до мерки за чисто отопление.

Това е особено важно, защото българският контекст се различава съществено от този в редица други държави членки. Енергийната бедност в България не е периферен или временен проблем, а структурно явление, което е свързано с ниски доходи, висока материална депривация, амортизиран жилищен фонд, дългогодишна зависимост от твърди горива, ограничена инфраструктура и липса на последователна жилищна политика.

Именно поради това въпросът за нормативната рамка не може да бъде разглеждан само като техническо транспониране на европейски изисквания, а е пряко свързан с начина, по който държавата идентифицира, приоритизира и достига до домакинствата, които са най-силно изложени на риск от енергийна бедност и социално изключване.

Националната рамка следва да се разглежда на няколко равнища: конституционно, социално, енергийно, жилищно-устройствено, образователно и административно. Следва да се отбележи, че тя съдържа достатъчно основания за защита на уязвимите групи, но все още не създава напълно интегриран механизъм, който да превръща признатата уязвимост в реален достъп до чисто отопление.

3.2.1. Конституционна основа

Конституцията поставя основата на задължението на държавата да защитава уязвимите групи. Република България е правова държава и гарантира живота, достойнството и правата на личността [33] . Конституцията има непосредствено действие, а международните договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за България, са част от вътрешното право и имат предимство пред противоречащи им вътрешни норми[34]. Принципът на равенство пред закона и забраната за ограничения на права или привилегии, основани включително на произход, образование, лично и обществено положение или имуществено състояние, са особено важни при оценка на програмните критерии за чисто отопление[35]. Когато на пръв поглед неутрални критерии фактически изключват най-бедните, жилищно несигурните или административно уязвимите домакинства, възниква риск от непряко неравно третиране. Конституцията поставя семейството,

[33] Вж. Чл. 4 от Конституция на РБ, достъпна тук: https://www.parliament.bg/bg/const
[34] Вж. Чл. 5 от Конституция на РБ
[35] Вж. Чл. 6 от от Конституция на РБ

майчинството и децата под закрила на държавата и обществото[36], а отглеждането и възпитанието на децата е право и задължение на родителите и се подпомага от държавата[37]. Това е важно за анализа на домакинства с деца, защото студеното, влажно или замърсено жилище засяга не само битовия комфорт, а здравето, развитието, ученето и социалното включване на детето. От своя страна правото на социално подпомагане по чл. 51 от Конституцията е пряката конституционна основа за публична подкрепа на лица и домакинства, които не могат самостоятелно да посрещнат основни потребности. Макар чистото отопление да не е уредено като отделно консти туционно право, то може да бъде обосновано като елемент от социалната подкрепа, когато липсата му води до недостоен жизнен минимум, здравен риск или социално изключване. Правото на образование също е релевантно. Съгласно Конституцията на РБ всеки има право на образование, а държавата насърчава образованието и създава условия за неговото осъществяване [38] . Следва да се има предвид, че при деца в енергийно бедни домакинства жилищната среда влияе върху възможността за учене, подготовка, присъствие и здравословно развитие. Следователно мерките за чисто отопление могат да бъдат разглеждани и като подкрепяща предпоставка за равен достъп до образование и ранно развитие. Конституцията гарантира и право на защита, когато са нарушени или застрашени права или законни интереси [39] . Това означава, че при отказ, бездействие или неясна процедура за достъп до подкрепа трябва да съществува проследима административна пътека и възможност за обжалване или контрол.

3.2.2. Енергийна и социална рамка

Ключово значение има **Законът за енергетиката**, тъй като именно чрез него постепенно се развива понятието за „домакинство в положение на енергийна бедност“ и „уязвим клиент“[40]. С измененията от последните години българското законодателство започна да преминава от изцяло ценово разбиране за енергийната уязвимост към по-широк модел, който отчита доходите, разходите за типово енергийно потребление и характеристиките на жилището.

Това развитие е важно, защото дълго време енергийната бедност в България беше разглеждана предимно през механизма на помощите за отопление. Така проблемът се третираше основно като сезонен социален риск, а не като структурна комбинация между бедност, ниска енергийна ефективност и жилищна несигурност.

В този контекст особено значение има приетата **Наредба за критериите, условията и реда за определяне на статут на домакинство в положение на енергийна бедност и на статут на уязвим клиент за снабдяване с електрическа енергия**[41]. Наредбата е съществена крачка напред, защото за първи път въвежда относително цялостен механизъм за определяне на статут на енергийна бедност чрез комбинация от разполагаем доход от една страна и разход за типово потребление на енергия от друга, като същевременно държи сметка за енергийните характеристики на жилището, наличието на лица в зависимост от електрическо оборудване и получаването на социални помощи. Това е важно концептуално развитие, защото нормативната рамка вече признава, че енергийната бедност не може да бъде измервана само през доходите. Самият факт, че характеристиките на жилището се включват в оценката, означава, че държавата

[36] Вж. Чл. 14 от Конституция на РБ
[37] Вж. Чл. 47от Конституция на РБ
[38] Вж. Чл. 53 от Конституция на РБ
[39] Вж. Чл. 56 от Конституция на РБ
[40] Вж. Закон за енергетиката, достъпен тук: https://lex.bg/laws/ldoc/2135475623
[41] Достъпна тук: https://www.mlsp.government.bg/uploads/41/pkhurvsp/naredba-en-bednost-060226-clean.pdf

започва да признава връзката между жилищната среда и енергийната уязвимост. Въпреки това остава един съществен проблем, а именно че самото определяне на статут не гарантира автоматично достъп до мерки. Така съществува риск новият режим да остане предимно удостоверителен, ако не бъде обвързан с конкретни последици в програмите за чисто отопление, енергийна ефективност и социална подкрепа. Това е един от основните дефицити на настоящата рамка. Българското законодателство постепенно изгражда механизъм за идентифициране на енергийно бедните домакинства, но все още не е напълно ясно как този статут ще се превърне в приоритетен достъп до програми, нито как ще се използва от общините, как ще функционира при домакинства с неуреден жилищен статут и как ще се избегне рискът най-уязвимите да останат извън системата поради административни или жилищни бариери. Това е особено важно, защото част от най-рисковите домакинства именно най-трудно взаимодействат с административната система. Ако механизмът за установяване на енергийна бедност предполага висока степен на административна активност, цифров достъп или сложни процедури, съществува риск част от домакинствата в реална нужда да останат извън идентификацията.

От горното следва, че Законът за енергетиката и подзаконовата рамка за енергийна бедност постепенно изграждат понятията „домакинство в положение на енергийна бедност“ и „уязвим клиент“. Този подход е значим, защото измества анализа от чисто ценова защита към по-широка оценка, включваща доход, типово потребление и характеристиките на жилището. Основният проблем е, че статутът на енергийна бедност не трябва да остане само удостоверителен. Той трябва да има ясни правни и програмни последици като например да извежда приоритет при достъп до мерки за чисто отопление; да осигурява по-висок интензитет на финансиране и възможност за 100% безвъзмездна подкрепа при крайна уязвимост; да осигурява техническа помощ и общинско или социално посредничество, както и служебно насочване към подходящи програми и облекчен режим за нискорискови интервенции. Без такива последици режимът ще идентифицира уязвимостта, но няма да гарантира достъп до решение, което е типичен пример за разминаване между правна дефиниция и правна ефективност.

Законът за енергийната ефективност [42] също има ключово значение за настоящия анализ. Законът позволява мерките за енергийна ефективност да бъдат насочвани към домакинства в нужда, но на практика социалното таргетиране все още не е достатъчно развито. Исторически политиките за енергийна ефективност в България са били ориентирани основно към технически показатели, енергийни спестявания, сградно обновяване и усвояване на публичен ресурс, а социалният ефект е оставал вторичен. Това доведе до ситуация, при която част от програмите бяха по-достъпни за домакинства с по-висока степен на организация, по-добър жилищен статус и по-голям административен капацитет.

Новата европейска рамка обаче постепенно изисква различен подход. Енергийната ефективност вече не може да бъде разглеждана само като техническа политика за намаляване на потреблението. Тя трябва да функционира и като механизъм за ограничаване на енергийната бедност. Това означава, че социалната справедливост на мерките следва да се оценява не само през постигнатите енергийни спестявания, а и през това дали мерките достигат до домакинствата с най-висока степен на уязвимост.

[42] Достъпен тук: https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136500695

Сходен проблем съществува и при **Закона за енергията от възобновяеми източници**[43]. Законът създава възможности за развитие на енергийни общности и локални енергийни решения, което потенциално може да намали разходите на домакинствата и да повиши енергийната независимост. На практика обаче съществува риск тези механизми да бъдат използвани предимно от по-добре организирани, по-информирани и финансово стабилни общности. Енергийните общности предполагат висока степен на координация, наличие на технически капацитет, административна активност и възможност за първоначални инвестиции. Именно тези характеристики често липсват в най-уязвимите райони и домакинства. Това означава, че без специална техническа помощ, посредничество и социално таргетиране енергийните общности могат да задълбочат съществуващите неравенства в достъпа до евтина и чиста енергия.

Законът за социално подпомагане[44] също има ключова роля в настоящата рамка, защото социалната система вече разполага с механизми за идентифициране на домакинства в тежка материална нужда. Това е особено важно, тъй като социалните служби, общините, образователните медиатори и местните структури често имат най-добра представа за реалната степен на уязвимост на терен. Проблемът е, че тази информация рядко функционира като автоматичен вход към инвестиционни програми. Така социалната система и енергийните политики често работят паралелно, без достатъчна функционална свързаност между тях. На практика това означава, че социалната система може да установи крайна нужда, но домакинството да остане извън програма за чисто отопление; съответната община може да познава реалната ситуация, но да няма механизъм за верификация пред програмата; домакинството може да получава помощи за отопление, но това да не води до структурна мярка за намаляване на енергийната уязвимост. Така публичната система продължава да компенсира последиците от бедността, без непременно да намалява самата структурна уязвимост. В заключение, социалната система има значение, защото разполага с инструменти за установяване на доходна, семейна, здравна и социална уязвимост. По тази причина тя не трябва да бъде външен консултативен участник, а част от механизма за достъп. Социалната оценка може да изпълнява няколко функции, най-важните от които следва да бъдат да установи реалната нужда от подкрепа; да идентифицира наличие на деца, възрастни хора или хора с увреждания; да установи дали домакинството може да съфинансира; да прецени нуждата от посредничество; да подпомогне доказването на фактическо обитаване и да насочи към други социални, здравни или образователни услуги.

3.2.3. Жилищна и устройствена рамка

Най-сложният елемент на националната рамка остава взаимодействието между социалната политика и устройственото и вещното право, включително **Законът за устройство на територията (ЗУТ)** [45] . Именно тук се проявява едно от най-сериозните противоречия в българския модел. Това е така, тъй като голяма част от домакинствата с най-висока степен на енергийна бедност живеят в неформални жилища или наследствени имоти без уредена собственост, като постройки без строителни книжа са концентрирани в квартали с дългогодишна жилищна несигурност. Тези домакинства често са и най-силно зависими от отопление на твърдо гориво. В същото време именно жилищната несигурност може да ги направи недопустими за участие в част от мерките. Това е особено чувствителен въпрос, защото в много случаи настоящата жилищна несигурност не е резултат от индивидуално поведение, а от дългогодишно

[43] Достъпен тук: https://lex.bg/laws/ldoc/2135707684
[44] Достъпен тук: https://lex.bg/laws/ldoc/2134405633
[45] Достъпен тук: https://lex.bg/laws/ldoc/2135163904

отсъствие на последователна жилищна политика, инфраструктурни инвестиции и механизми за уреждане на статута на жилищата. Следователно правният проблем не може да бъде сведен до противопоставяне между „законност“ и „социална нужда“, а по-скоро става въпрос за необходимост от пропорционален подход, който отчита различната степен на правен и технически риск при отделните интервенции. Подмяната на отоплителен уред, предоставянето на оборудване или малките технически интервенции не предполагат същия тип правен риск като цялостно строителство или конструктивно преустройство.

Горното показва, че жилищната и устройствената рамка е централна, защото голяма част от уязвимите домакинства живеят в жилища с неуреден или несигурен статут. ЗУТ урежда обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството, като територията следва да гарантира устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих [46] . От своя страна подробните устройствени планове определят конкретното предназначение на поземлените имоти, включително за жилищни, обществообслужващи, транспортни и техническо-инфраструктурни функции [47] , а предвижданията им са задължителни за инвестиционното проектиране[48]. Това означава, че при строителни или конструктивни мерки за сградна енергийна ефективност е необходимо съобразяване с устройствените режими. Съществено значение има чл. 169 ЗУТ, според който строежите се проектират, изпълняват и поддържат в съответствие с основните изисквания, включително хигиена, здраве и околна среда, достъпност и безопасност при експлоатация, защита от шум, икономия на енергия и топлосъхранение. Това показва, че енергийната ефективност и топлосъхранението вече са признати като нормативно значими характеристики на сградната среда. Във връзка с това обаче възниква важен правен извод, а именно че не всяка мярка за чисто отопление има еднакъв правен риск. Това е така, тъй като дейности като например цялостно саниране, конструктивна намеса, преустройство или строително-монтажни работи изискват по-висока степен на правна и техническа сигурност; а обратно, дейности като подмяната на отоплителен уред, доставка на оборудване, енергийно консултиране или ограничена нискорискова интервенция не следва автоматично да бъдат поставяни под същите вещноправни и строително-документални изисквания. Ако програмите прилагат еднакъв стандарт към всички мерки, те могат непропорционално да изключат домакинства в жилищна несигурност.

Следователно е препоръчително националната рамка трябва да въведе диференциран подход според вида на интервенцията, като например следния:

Вид мярка	Правен риск	Възможен режим
Енергийно консултиране, социално посредничество	Нисък	Без изискване за собственост
Подмяна на отоплителен уред	Нисък/среден	Фактическо обитаване + декларация + общинска проверка
Малки мерки за безопасност и ефективност	Среден	Фактическо обитаване + техническа преценка

[46] Вж. Чл. 1 от ЗУТ
[47] Вж. Чл. 8 от ЗУТ
[48] Вж. Чл. 108 от ЗУТ

Сградно обновяване без конструктивна намеса	Среден/висок	По-строги изисквания за документи
Конструктивна намеса, саниране, преустройство	Висок	Изискване за вещноправна и строителна сигурност

Този модел не отменя устройственото право, а го прилага пропорционално. Така се избягва автоматично изключване на най-уязвимите домакинства от мерки с нисък правен риск.

3.2.4. Образователна рамка и деца в уязвими домакинства

Макар темата на настоящия анализ да е чисто отопление, образователната рамка е релевантна при домакинства с деца. **Законът за предучилищното и училищното образование (ЗПУО)**[49] определя образованието като процес, включващ обучение, възпитание и социализация, и въвежда принципите на равен достъп до качествено образование, приобщаване, равнопоставеност и недопускане на дискриминация [50] . Съгласно ЗПУО системата на предучилищното и училищното образование осигурява условия за ранно детско развитие и подготовка на децата за училище[51], като задължителното предучилищно образование започва от учебната година, която е с начало в годината на навършване на 4-годишна възраст, като държавата и общините са длъжни да осигурят условия за обхват на децата[52]. От гледна точка на чистото отопление това означава, че жилищната и енергийната бедност при домакинства с деца не е само битов проблем, а може да засегне условията за ранно развитие, подготовка, учене, здраве и социализация. Затова наличието на деца, особено деца от 0 до 3 години, деца в задължителна предучилищна възраст, деца с увреждания или деца в риск от бедност, следва да бъде самостоятелен фактор за приоритизиране в програмите за чисто отопление. ЗПУО вече съдържа финансови механизми за подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие, включително дейности за обща и допълнителна подкрепа, транспорт, хранене, превенция на отпадането и други дейности, които подпомагат обхвата и равния достъп до образование[53] [чл. 283, ЗПУО]. Държавните и общинските детски градини и училища получават допълнително финансиране за работа с деца и ученици от уязвими групи. Този подход може да бъде използван като аналогия: когато държавата финансира допълнителни мерки за преодоляване на образователна уязвимост, тя може и трябва да предвиди допълнителни мерки за преодоляване на енергийна уязвимост, която засяга детското развитие и образователния достъп.

3.2.5. Административна рамка, данни и контрол

Една от основните слабости на националната рамка е липсата на достатъчно ясно уредена административна пътека. Правото на добра администрация в европейската рамка включва разглеждане на въпросите безпристрастно, справедливо и в разумен срок, право на изслушване, достъп до документи и задължение на администрацията да мотивира решенията си [54]. Правото на ефективни правни средства за защита от своя страна изисква възможност за съдебна защита при нарушение на права и свободи, гарантирани от правото на ЕС[55]. За програмите за чисто отопление това означава, че отказът за достъп, непроизнасянето, неясният статус на заявлението или липсата

[49] Закон за училищното и предучилещното образование, достъпен тук: https://lex.bg/laws/ldoc/2136641509
[50] Вж. Чл. 3 ЗПУО
[51] Вж. Чл. 6 ЗПУО
[52] Вж. Чл. 8 ЗПУО
[53] Вж. Чл. 283 от ЗПУО
[54] Вж. Чл. 41 от Харта на основните права на ЕС.
[55] Вж. Чл. 47 от Харта на основните права на ЕС.

на мотиви следва да бъдат преодолени чрез ясни правила, които да включват отговори на въпроси като кой приема заявлението или идентифицира домакинството; кой проверява социалната и жилищната уязвимост; кой прави техническата преценка; кой се произнася и в какъв срок; как се мотивира отказът и как се обжалва; както и как се отчита дали мярката е достигнала до уязвими домакинства. С други думи системата трябва да премине от пасивен към активен модел. Това означава не само домакинството да кандидатства, а общината, социалната служба или друг компетентен орган да могат да идентифицират домакинство в риск и да го насочат към подходяща мярка.

Основният извод е, че програмите следва да предвиждат по-гъвкави механизми за включване на домакинства с неуреден жилищен статут, вместо автоматичното им изключване от мерките. В противен случай съществува риск най-уязвимите домакинства да останат едновременно най-силно изложени на енергийна бедност, най-зависими от замърсяващо отопление и в същото време най-слабо способни да достигнат до публичната подкрепа, която формално е създадена именно за тях.

3.3. Правни и институционални дефицити на действащата рамка

Проблемът не е липса на правно основание за защита на уязвимите групи. Напротив — европейската и националната рамка вече съдържат значителен брой инструменти, които признават необходимостта от защита на енергийно бедни домакинства, деца в риск от бедност, хора в жилищна несигурност и социално уязвими групи.

Регламентът за Социалния фонд за климата поставя като централна цел смекчаването на социалните последици от разширяването на системата за търговия с емисии върху сградите и транспорта. Директивите за енергийна ефективност и енергийните характеристики на сградите изискват приоритетно насочване към енергийно бедни и уязвими домакинства. Европейската гаранция за детето свързва жилищните условия с риска от социално изключване. Националните стратегически документи също признават необходимостта от защита на уязвими групи и ограничаване на енергийната бедност.

Проблемът изразява в липса на функционална свързаност между отделните режими. Това е така, тъй като понастоящем различните системи функционират паралелно, без достатъчна връзка помежду си. От една страна енергийното законодателство дефинира енергийната бедност, като в същото време социалната система идентифицира определена нужда, но от друга страна жилищното и устройственото право определят ограничения, а програмите за финансиране въвеждат критерии за допустимост, които са до голяма степен формални. В тази ситуация общините са тези, които работят с реалните проблеми на терен, но домакинствата са оставени сами да преминат между всички тези системи. Така за уязвимото домакинство държавата не функционира като единна система за подкрепа, а като поредица от отделни режими, всеки със собствена логика, собствена администрация и собствени критерии за достъп. На практика това означава, че едно домакинство може да бъде признато за енергийно бедно, но това да не му осигурява автоматичен достъп до програма за чисто отопление. Домакинството може да бъде идентифицирано като енергийно бедно, но това да не води до приоритетен достъп до програма за чисто отопление; социалната служба може да установи крайна нужда, но да няма инструмент, чрез който да свърже домакинството с инвестиционна мярка; общината може да познава реалната ситуация на терен, но да няма правомощие да верифицира допустимост по програмата. Допълнително, програмите може да са насочени към уязвими групи, но процедурите да

предполагат административен капацитет, който тези групи не притежават. В резултат уязвимостта се разпознава на концептуално ниво, но не се превръща автоматично в практически достъп до право на подкрепа.

Описаната ситуация е особено проблематична в контекста на климатичния преход, защото новите политики постепенно ще увеличават икономическия натиск върху домакинствата, зависими от твърди горива и неефективно отопление. Ако системата не успее да изгради работеща връзка между социалната идентификация на нуждата и реалния достъп до мерките, съществува риск най-уязвимите групи да понесат най-тежката част от прехода, без реално да бъдат достигнати от компенсационните механизми.

Проблемът следователно не е само нормативен, а и институционален и функционален. Понастоящем държавата идентифицира уязвимостта през различни секторни системи, но не разполага с достатъчно интегриран механизъм, с който да адресира тази уязвимост с координирана подкрепа. Именно поради това част от домакинствата остават „видими“ за една институция, но „невидими“ за друга. Последното важи с особена сила при домакинствата с неуреден жилищен статут, обитаващи неформални квартали, със затруднения да получат регистрация по постоянен и/или настоящ адрес. Особено остро проблемът стои пред възрастните хора, семействата с деца в риск и при лицата с ниска административна грамотност. Тези домакинства често са добре познати на местните социални служби, образователни медиатори или общини, но въпреки това остават извън инвестиционните програми, защото не могат да изпълнят формалните критерии на друга система. Следователно основният правен и практически въпрос не е дали държавата има основание да подкрепя тези групи , тъй като такова основание вече съществува както в европейското, така и в националното право. Въпросът е дали механизмите за изпълнение са проектирани така, че да позволят реално достигане до най-уязвимите като интегрират социална и жилищна оценка и използват местна верификация, така че да намалят максимално административната тежест и да отчетат различната степен на правен и технически риск при отделните интервенции. Именно тук се намира основният дефицит на настоящата рамка. Системата е способна да дефинира уязвимостта, но все още не е достатъчно способна да организира практическия достъп до подкрепа за домакинствата, които са най-силно изложени на енергийна бедност и социално изключване. Това означава, че следващият етап от развитието на политиките не трябва да бъде насочен единствено към създаване на нови програми или нови дефиниции, а към изграждане на връзките между вече съществуващите режими. Без такава интеграция съществува риск социалната цел на Социалния фонд за климата да остане частично неизпълнена, въпреки наличието на значителен публичен ресурс и формално добре развити политики.

Ако следва да обобщим проблема, свързан с дефицитите на действащата правна рамка, то това обобщение изглежда по следния начин:

3.3.1. Дефицит 1: Статутът „енергийна бедност“ не е достатъчно обвързан с програмни права

Първият дефицит е, че статутът на енергийна бедност рискува да остане удостоверителен. Ако едно домакинство бъде признато за енергийно бедно, но това не води автоматично или приоритетно до достъп до мерки за чисто отопление, правната рамка остава непълна. Тя идентифицира проблема, но не организира решението. Поради това необходимото развитие е статутът да поражда конкретни последици: автоматично уведомяване за приложими мерки;

приоритет при класиране; по-висок интензитет на финансиране; освобождаване от съфинансиране при доказана невъзможност; служебно събиране на документи; техническа и социална помощ и ускорена процедура при домакинства с деца, възрастни хора или хора с увреждания.

3.3.2. Дефицит 2: Липсва единен носител на отговорността за резултата

В момента отделните институции имат секторни компетентности: енергийни, социални, жилищни, екологични, общински, но липсва орган, който да носи отговорност за крайния резултат: домакинството в енергийна бедност реално достига до подходяща мярка за чисто отопление. Горното е сходно с проблема при достъпа до ранно учене за деца 0–3 години, където проблемът не е само липсата на услуга, а липсата на правно организирана отговорност някой да гарантира, че уязвимото лице или домакинство достига до услуга. При чистото отопление същият дефицит се проявява така по следния начин: социалната система вижда бедността; енергийната система дефинира енергийната уязвимост; общината познава жилищната и териториалната реалност; програмата финансира мярката; но никой не носи цялостна отговорност за прехода от нужда към подкрепа.

3.3.3. Дефицит 3: Липсва задължителна координационна процедура

Действащата рамка допуска взаимодействие между институциите, но не изгражда достатъчно ясно задължителен процес. Поради това е необходимо нормативно да се уреди последователност, като например: 1. Идентификация на домакинство в енергийна, социална или жилищна уязвимост; 2. Първична оценка от социален или общински орган; 3. Техническа оценка на жилището и допустимите мерки; 4. Определяне на подходяща интервенция според риска; 5. Решение за финансиране или мотивиран отказ; 6. Изпълнение чрез община, изпълнител или доставчик; 7. Последваща проверка дали мярката се използва и не води до нова енергийна задлъжнялост; 8. Мониторинг на социалния ефект. Без такава процедура координацията остава зависима от проектни практики, местна инициатива и административна добра воля.

3.3.4. Дефицит 4: Формалните критерии могат да изключат най-уязвимите

Най-съществения риск е критериите за допустимост да бъдат формално неутрални, но социално изключващи. Това важи особено за критерии като изисквания за нотариален акт, за адресна регистрация, за техническа документация, за цифрово кандидатстване, за предварително плащане, за съфинансиране. Липсата на възможност за кандидатстване чрез посредник и липсата на теренна проверка и общинска верификация също са съществени рискове. Тези рискове следва да бъдат анализирани през принципите на равенство и недискриминация. Следователно програмните критерии трябва да бъдат подложени на тест за пропорционалност: дали изискването е необходимо за защита на публичния ресурс и безопасността, или може да бъде заменено с по-малко изключваща форма на проверка.

3.3.5. Дефицит 5: Не е достатъчно уредена ролята на общините

Общините са ключови, защото те познават териториалната реалност, жилищната среда, кварталите с концентрация на бедност и домакинствата, които трудно кандидатстват. В същото време често те са поставени в ролята на изпълнители или посредници, без достатъчно ясни правомощия за удостоверяване на фактическо обитаване, участие в социално-жилищна оценка, иницииране на подкрепа, теренна проверка, поддържане на местен списък на енергийно уязвими домакинства и ескалация към национални органи при липса на капацитет. Това е особено важно

за селски райони, периферни населени места и квартали с неформална инфраструктура и тук следва да се има предвид, че Европейската рамка за социално и териториално сближаване изисква специално внимание към необлагодетелствани региони, селски райони и райони с неблагоприятни демографски условия[56].

3.3.6. Дефицит 6: Липсва достатъчно ясен режим за обмен на данни

За да бъде ефективен моделът, институциите трябва да могат да обменят минимален набор от данни относно статут на енергийна бедност; социална уязвимост; наличие на деца, възрастни хора или хора с увреждания; фактическо обитаване; вид отопление; жилищна уязвимост; допустимост за конкретна програма; предоставена мярка и последващ резултат. Този обмен трябва да бъде законово основан, целеви, минимизиран и проследим. Необходимо е ясно да се определи кой е администраторът на данните, кой има достъп и за каква цел, както и за какъв срок и при какви гаранции; как се информира домакинството; как се предотвратява вторично използване и как се осъществява контрол. Без такъв режим обменът на данни ще остане или твърде ограничен, което блокира активното насочване, или твърде неясен, което създава риск за личните данни.

3.3.7. Дефицит 7: Липсват достатъчно социални индикатори за успех

Много програми измерват успеха чрез брой подменени уреди, усвоени средства, намалени емисии, енергийни спестявания и/или брой обновени сгради. Тези индикатори са необходими, но недостатъчни. При Социалния фонд за климата и мерките за справедлив преход трябва да се измерва и колко енергийно бедни домакинства са достигнати, колко домакинства с деца са достигнати, колко домакинства в жилищна несигурност са включени, колко възрастни хора и хора с увреждания са подпомогнати, колко домакинства са получили 100% финансиране, колко домакинства са получили съдействие чрез посредник, колко домакинства са били отхвърлени и по каква причина, дали има риск от връщане към твърдо гориво, дали новото отопление е финансово поносимо. Без такива индикатори системата може формално да отчете екологичен успех, но да не докаже социална ефективност.

В обобщение, действащата европейска и национална рамка вече съдържа достатъчно основания за защита на енергийно бедните и социално уязвими домакинства. Проблемът не е липса на правна легитимация, а липса на достатъчно интегриран механизъм, който да превръща установената уязвимост в реален достъп до подкрепа. Затова следващият етап от развитието на българската рамка трябва да бъде насочен не толкова към нови декларативни цели, а към създаване на задължителна административна пътека: идентификация, социална и техническа оценка, приоритетно насочване, финансиране, изпълнение, последващ контрол и социален мониторинг. Така чистото отопление следва да бъде третирано не само като енергийна или екологична мярка, а като елемент от социалната защита, жилищната политика, политиката за детско благосъстояние и политиката за териториално сближаване. Само при такъв подход климатичният преход може да бъде едновременно екологично ефективен и социално справедлив.

4. Карта на инструментите за финансиране и риск от изключване

[56] Вж. Чл. 174 от Договора за функциониране на ЕС.

Както става ясно, основният проблем в българската рамка е, че различните инструменти за финансиране се развиват паралелно, без достатъчно ясна координация помежду си и без единна логика за достигане до уязвимите домакинства. На практика съществува риск всеки нов инструмент да възпроизведе вече съществуващите ограничения чрез въвеждане на изисквания за доказване на собственост, административна тежест, технически критерии и липса на връзка със социалната система. Това е особено важно в контекста на Социалния фонд за климата, защото той не следва да функционира изолирано. Част от домакинствата ще преминават през различни механизми едновременно, като например социални помощи, общински програми, мерки за енергийна ефективност, програми за подмяна на отоплителни устройства и бъдещи схеми по Националния социален климатичен план. Ако тези инструменти не бъдат изградени като свързана система, съществува риск най-уязвимите домакинства да останат между отделните режими, без нито един от тях да поеме реална отговорност за достигане до тях.

4.1. Социален фонд за климата и Национален социален климатичен план

Социалният фонд за климата е най-важният бъдещ инструмент, защото именно чрез него Европейският съюз ще очаква държавите членки да компенсират социалните последици от ETS2[57]. Това означава, че фондът няма да бъде оценяван единствено по скоростта на разходване на средства, а по способността му да намалява социалния риск за домакинствата, изложени на поскъпване на енергията и отоплението. Тук съществува ключов риск за България: Ако Националният социален климатичен план възпроизведе логиката на част от досегашните инвестиционни програми, включително силна зависимост от формална собственост и административна тежест, то тогава значителна част от домакинствата в най-висок риск могат да останат извън системата още в началото на прилагането на ETS2. Именно поради това Националният социален климатичен план следва да бъде разглеждан не просто като финансов документ, а като форма, позволяваща социалната защита в условията на климатичен преход. Това означава при всички случаи необходимост от използване на социално таргетиране, създаване на връзка с регистъра за енергийна бедност и механизми за теренна верификация. Необходими ще бъдат специални схеми за домакинства с жилищна несигурност и осигуряване на възможност за гъвкави модели на допустимост при нискорискови интервенции.

4.2. Национален фонд за декарбонизация

Националният фонд за декарбонизация вероятно следва да се превърне в един от основните дългосрочни механизми за финансиране на енергийна ефективност и чисто отопление. Именно затова още на етапа на изграждане на фонда е критично важно да бъде избегнато механичното копиране на ограниченията от съществуващите програми, тъй като на настоящия етап съществува реален риск фондът да бъде структуриран основно около техническа ефективност, банкови механизми и възвръщаемост на инвестициите. Подобен подход би бил по-достъпен за домакинства с относително стабилен доход и уреден жилищен статус, но трудно приложим при домакинства в дълбока енергийна бедност. Последното означава, че фондът следва да съдържа отделен социален компонент за ключови категории уязвими домакинства като тези без капацитет за съфинансиране и живеещи в жилищна несигурност. Особено важно е да се фокусира териториално върху малките населени места и ромските квартали, а предметно върху домакинствата с деца в риск и лицата в крайна енергийна бедност. Без подобна диференциация

[57] ETS 2: Emissions trading system е новото разширение към сградите, пътния транспорт и някои допълнителни горивни сектори

съществува риск Националният фонд за декарбонизация да функционира като стандартен инструмент за енергийна модернизация, а не като механизъм за социално справедлив преход.

5. Европейски инструменти за социално справедлив преход и достъп до чисто отопление

През последните години Европейският съюз постепенно изгради нов тип рамка за климатичен преход, в която социалното измерение вече не се разглежда като вторичен компенсаторен елемент, а като структурна част от самата климатична политика. Това е особено видимо в областта на сградите, енергийната ефективност и отоплението, където европейското законодателство започва все по-ясно да свързва декарбонизацията с енергийната бедност, жилищната уязвимост и социалното изключване. Тази промяна е от ключово значение за България. Страната влиза в климатичния преход при значително по-високи нива на бедност, материална депривация и енергийна несигурност спрямо средните за Европейския съюз. Освен това значителна част от енергийно бедните домакинства живеят в амортизиран жилищен фонд, в райони с ограничена инфраструктура или в условия на жилищна несигурност. Това означава, че европейските инструменти не могат да бъдат прилагани в България само като стандартни програми за модернизация, а е необходимо да придобият функция на механизъм за социална защита.

5.1. Социалният фонд за климата като основен механизъм за социална компенсация

Регламентът за Социалния фонд за климата е най-важният европейски инструмент в контекста на разглеждания проблем, защото за първи път Европейският съюз създава специален финансов механизъм, чиято основна функция е не просто декарбонизация, а смекчаване на социалните последици от климатичния преход. Това е съществена промяна в европейската логика, тъй като до този момент климатичната политика беше изграждана основно около екологични и енергийни цели като намаляване на емисиите, енергийна ефективност и възобновяема енергия. Социалните ефекти се разглеждаха по-скоро като косвени или вторични. Социалният фонд за климата променя този подход, защото изрично признава, че декарбонизацията може да задълбочи съществуващите социални неравенства, ако липсват механизми за защита на домакинствата с най-нисък капацитет да поемат разходите на прехода.

Това е пряко свързано с Директива (ЕС) 2023/959[58], с която системата за търговия с емисии се разширява към сградите и пътния транспорт. Европейският съюз на практика признава, че новият въглероден ценови сигнал ще има социални последици, тъй като се очаква повишаване на разходите за отопление и транспорт, особено за домакинствата, които живеят в неефективни жилища и използват твърди горива, като в същото време имат ограничен достъп до алтернативна инфраструктура и нямат финансов капацитет за инвестиции.

Именно затова Социалният фонд за климата не трябва да се разглежда като обикновена програма за модернизация на отоплението, а като компенсационен механизъм за управление на социалния риск, произтичащ от самата климатична политика. Последното има особено значение

[58] Достъпна тук: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj/bul

за България, защото страната е сред държавите членки с най-висок риск от бедност и социално изключване, както и с висока зависимост от отопление на дърва и въглища и относително голям дял енергийно неефективни жилища, в които обитават домакинства с ограничена способност самостоятелно да финансират прехода към чисто отопление. Следователно въпросът за достъпа до средствата от Социалния фонд за климата не е само технически или административен , а е пряко свързан със способността на държавата да предотврати задълбочаване на социалното изключване в резултат от декарбонизацията.

5.2. Енергийната ефективност и сградната политика като социален инструмент

Директива (ЕС) 2023/1791 относно енергийната ефективност [59] и Директива (ЕС) 2024/1275 относно енергийните характеристики на сградите[60] показват друга важна промяна в европейския подход, а именно постепенното превръщане на енергийната ефективност в инструмент на социалната политика. Това е особено важно, защото до този момент традиционно енергийната ефективност се разглеждаше основно като техническа категория, насочена към намаляване на потреблението, оптимизация на сградния фонд и изпълнение на климатични цели. Новата рамка обаче изисква държавите членки да приоритизират енергийно бедни домакинства и уязвими групи, като поставят фокус върху най-некачествените сгради. Така европейското законодателство фактически признава, че сградната неефективност е не само технически, но и социален проблем. Това е особено релевантно за България, където съществува силна корелация между ниски доходи, лошо качество на жилището, високи енергийни разходи и използване на неефективни отоплителни системи. На практика именно домакинствата с най-ниски доходи живеят в най-неефективните жилища и плащат най-висока относителна цена за енергия. Това означава, че енергийната ефективност не може да бъде разглеждана само като екологична мярка, а следва да функционира и като инструмент за намаляване на социалната уязвимост. Налично е обаче следното сериозно противоречие: Докато Европейската рамка поставя акцент върху приоритизиране на най-уязвимите, националните програми често предполагат наличие на формално уреден жилищен статус и административен капацитет на потенциалните потребители. Така съществува риск именно домакинствата, които живеят в най-неефективните жилища, да останат извън мерките за обновяване и чисто отопление.

5.3. Европейски инструменти за идентифициране и достигане до енергийно бедни домакинства

През последните години Европейската комисия започна да поставя много по-силен акцент не само върху финансирането на мерки, а и върху механизмите за достигане до уязвимите групи. Това е ясно видимо в Насоките на Европейската комисия за Социалните планове за климата[61]. Комисията изисква държавите членки да покажат кои групи са най-засегнати и какви са конкретните бариери пред тях, както и как мерките ще достигнат до тях и как ще бъде доказано, че именно тези групи реално получават подкрепа. Последното е съществено, защото европейската рамка постепенно преминава от формално равен достъп към концепцията за реална достижимост на мерките.

---

[59] Достъпна тук: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32023L1791
[60] Достъпна тук: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32024L1275
[61] Commission Notice – Guidance on the Social Climate Plans: https://commission.europa.eu/document/download/8915fc4b-5614-4082-b4cb-d308cf6aa0cf_en

Energy Poverty Advisory Hub (EPAH)[62] допълнително развива тази логика, като подчертава, че енергийната бедност не може да бъде анализирана само чрез национални средни стойности. EPAN насърчава локалната диагностика и използването на териториален анализ, както и участие на общините, включване на местни посредници и идентифициране на скритите форми на уязвимост. Това е особено важно за България, защото част от най-тежката енергийна бедност е концентрирана именно в ромски квартали, периферни населени места и райони с ограничена инфраструктура. В тези случаи проблемът често не е само липса на доходи, а натрупване на няколко проблема, сред които жилищна несигурност, институционално недоверие, липса на административен капацитет и липса на ефективно присъствие на държавата. Това означава, че универсалният модел на кандидатстване често не достига именно до домакинствата, които са най-силно изложени на енергийна бедност.

5.4. Риск от възпроизвеждане на социално изключване

Особено важният въпрос е възможно ли е климатичните политики формално да бъдат насочени към уязвими групи, но да не достигнат до тях. Това със сигурност би се случило ако липсват механизми за активно достигане до уязвими групи, като в същото време процедурите са прекалено сложни, не се предлагат консултации или се предлагат формални такива, липсват местни посредници, а заложените индикатори измерват усвоени средства, а не реално намаляване на уязвимостта. Този риск е особено висок при ромските общности и домакинствата с неуреден жилищен статут, поради описаните по-горе техни дефицити. В подобен контекст формално еднаквите правила няма да доведат до равен резултат, а вместо това ще възпроизведат вече съществуващите социални неравенства.

ODYSSEE-MURE също разглежда енергийната бедност като многомерен проблем, който не може да бъде решен само чрез краткосрочни помощи[63]. Анализът подчертава, че ако се цели устойчив ефект, то е необходимо да се заложат структурни мерки, мерки за обновяване на сградите, мерки за осигуряване на въвеждането на чисто отопление, включващи достъп до ефективно оборудване, така че да се постигне дългосрочно намаляване на енергийната уязвимост. Това е ключов извод и за българския контекст. Ако мерките за чисто отопление останат ограничени до универсални инвестиционни схеми, без механизъм за достигане до най-уязвимите групи, съществува риск уязвимите общности да останат извън прехода, като продължат да използват замърсяващо отопление и за тях климатичната политика се превърне в допълнителен финансов натиск. Следователно основният извод от европейските инструменти е, че социално справедливият преход не се измерва само чрез технологични резултати или намалени емисии, а и чрез способността на държавата да достигне до домакинствата, които исторически са останали извън ефективната социална, жилищна и енергийна политика.

6. Програми и финансови инструменти за чисто отопление

Финансирането на прехода към чисто отопление в България не зависи от един финансов инструмент. Европейската и националната рамка включват различни източници за подкрепа на енергийната ефективност, декарбонизацията на отоплението, обновяването на сградите, намаляването на енергийната бедност и техническата подготовка на инвестиции. Те се различават съществено по начина на управление, допустимите кандидати и вида на предоставяната подкрепа.

[62] https://energy-poverty.ec.europa.eu/
[63] https://www.odyssee-mure.eu/publications/policy-brief/energy-poverty-measures-eu-epov-eed.pdf

Това разграничение е особено важно от гледна точка на настоящия анализ. Част от инструментите предоставят инвестиционен ресурс за домакинства или жилищен фонд; други се управляват чрез държавата или общините; трети позволяват на общини, граждански организации и други структури да разработват и тестват нови модели, да изграждат капацитет или да подготвят инвестиционни програми.

Следователно въпросът не е само какъв финансов ресурс съществува, а дали различните инструменти могат да бъдат свързани в последователен модел, чрез който уязвимото домакинство да бъде идентифицирано, достигнато, подкрепено административно и технически и в крайна сметка включено в подходяща инвестиционна мярка. Това е особено важно предвид установения в анализа риск публичният ресурс да достига по-лесно до административно видимите и способни домакинства, вместо до тези с най-висока степен на уязвимост.

6.1. Социален фонд за климата

Социалният фонд за климата (Social Climate Fund)[64] е най-пряко свързаният с предмета на настоящия анализ европейски финансов инструмент. Той е създаден за смекчаване на социалните и икономическите последици от въвеждането на ETS2 и е насочен към уязвими домакинства, уязвими микропредприятия и уязвими ползватели на транспорт.

Фондът може да подкрепя структурни мерки и инвестиции в енергийна ефективност и обновяване на сгради, чисто отопление и охлаждане и интегриране на възобновяема енергия. Предвидена е и възможност част от ресурса да се използва за временно директно подпомагане на доходите.

Това не е директна възможност за кандидатстване пред Европейската комисия от домакинства, общини или граждански организации. Държавите членки разработват национални социални планове за климата, чрез които определят конкретните мерки и инвестиции. Към 30 септември 2026 г. България е подала своя план и той се намира във фаза на оценка от Европейската комисия[65].

За България следователно ключовият въпрос не е създаването на още един отделен финансов инструмент, а начинът, по който националният план и последващите схеми ще определят допустимостта и ще достигат до домакинствата. Именно тук са релевантни предложенията на настоящия анализ за активно идентифициране на уязвими домакинства, теренна работа, административно посредничество, алтернативно доказване на обитаване и разграничаване между интервенции с различна степен на правен и технически риск.

6.2. Национален фонд за декарбонизация

Националният фонд за декарбонизация[66] представлява потенциално важен национален механизъм за инвестиции в енергийна ефективност и възобновяема енергия в сградите. От гледна точка на настоящия анализ основният въпрос е доколко инструментът може да бъде използван от домакинства с ниски доходи и ограничена способност да поемат инвестиционен риск. При финансовите инструменти, които предполагат собствено участие, кредити ране, предварително

[64] Достъпен тук: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/funding/social-climate-fund_en
[65] Вж. Тук актуален статус на националните Социални планове за климата: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/funding/social-climate-fund/social-climate-fund-national-plans_en
[66] Достъпен тук: https://www.bgeef.com/bg/

енергийно обследване или значителна административна подготовка, съществува риск домакинствата в най-тежка енергийна бедност да не могат да достигнат до наличния ресурс.

Поради това Националният фонд за декарбонизация следва да се разглежда не като самостоятелно решение за крайно уязвимите домакинства, а като част от по-широка финансова архитектура, в която инвестиционният ресурс се комбинира с грантово финансиране, технич еска помощ и социално посредничество[67].

6.3. Програма „Околна среда“ 2021–2027

Програма „Околна среда“ 2021–2027 [68] е един от основните национални източници за финансиране на мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух, включително замяната на отоплителни устройства на твърдо гориво с по-екологични алтернативи. При този модел инвестиционната схема обичайно се организира чрез общината, а домакинствата са крайните получатели на подкрепата. Това е особено подходящо за целите на настоящия анализ, тъй като позволява техническата инвестиция да бъде съчетана с идентифиц иране на домакинствата, информационни дейности, работа на терен и административна подкрепа.

Същевременно изискванията за собственост, техническа документация и други формални критерии могат да ограничат достъпа на домакинства с неуреден жилищен статус. По този начин програмата илюстрира основния риск, идентифициран в анализа: една схема може успешно да достига до енергийно бедни домакинства с уреден административен и жилищен статус, но да пропуска част от домакинствата, при които енергийната бедност се съчетава с жилищна и административна уязвимост.

6.4. Програма „Развитие на регионите“ и Фонд за справедлив преход

Програма „Развитие на регионите“ 2021–2027 [69] предоставя ресурс за енергийно обновяване на жилищния фонд. Особено важна е връзката с Фонда за справедлив преход, където енергийната ефективност все по-ясно се свързва с необходимостта от ограничаване на енергийната бедност. Този ресурс обаче е териториално и програмно ограничен и значителна част от инвестициите са ориентирани към многофамилния жилищен фонд. Поради това той не може самостоятелно да реши проблема с чистото отопление при домакинства в еднофамилни, неформални или правно неуредени жилища.

По-важният извод за целите на настоящия анализ е възможността енергийната бедност да бъде включвана като самостоятелна цел и критерий при проектирането на инвестициите за енергийно обновяване, вместо социалното измерение да се разглежда като вторичен ефект от техническата интервенция.

6.5. Модернизационен фонд

Модернизационният фонд на ЕС[70] представлява допълнителен потенциален ресурс, който следва да бъде включен в националната архитектура за финансиране на справедливия енергиен преход. Той не представлява директна възможност за кандидатстване от домакинства или граждански организации пред Европейската комисия. Инвестиционните предложения се

[67] Виж тук Информация за кандидатстване: https://www.bgeef.com/bg/application-procedure/application-process/
[68] Достъпна тук: https://www.eufunds.bg/bg/opos
[69] Достъпна тук: https://www.mrrb.bg/bg/infrastruktura-i-programi/programa-razvitie-na-regionite-2021-2027/
[70] Достъпен тук: https://www.modernisationfund.eu/investments-2/

структурират на национално ниво. Това означава, че значението му за настоящия анализ е преди всичко програмно: националните власти могат да използват подобни европейски ресурси за създаване на инструменти, които комбинират декарбонизацията с целенасочена подкрепа за домакинства с ниски доходи.

6.6. Директни европейски възможности за разработване и тестване на модели

Инвестиционните фондове могат да финансират подмяна на отоплителни устройства, енергийно обновяване и инфраструктура. Част от дефицитите, установени в настоящия анализ, обаче изискват различен тип ресурс: разработване и тестване на нови модели, работа на терен, партньорства между институции и граждански организации, идентифициране на енергийно бедни домакинства, изграждане на механизми за посредничество и оценка на ефекта.

6.6.1. New European Bauhaus Facility – Horizon Europe

Към 30 септември 2026 г. Horizon Europe – New European Bauhaus Facility 2026[71] е отворена възможност за кандидатстване. Поканата HORIZON-NEB-2026-01 е с общ индикативен бюджет от 101,1 млн. евро и краен срок 1 декември 2026 г., 17:00 CET.

Програмата свързва зелената трансформация със социалното включване и местната демокрация, устойчивата трансформация на застроената среда и разработването на нови финансови и бизнес модели за трансформация на кварталите. Това я прави потенциално релевантна за разработване и тестване на интегриран квартален модел, който свързва подобряване на жилищната среда, енергийна ефективност, чисто отопление, социална подкрепа и участие на общността. Тя обаче следва да се разглежда преди всичко като инструмент за изследване, иновация и демонстрация на модели, а не като основен източник за масова подмяна на отоплителни устройства.

6.6.2. ELENA – European Local Energy Assistance

ELENA – European Local Energy Assistance[72] е инструмент, управляван от Европейската инвестиционна банка, който предоставя техническа помощ за подготовката на големи инвестиционни програми в областта на енергийната ефективност, интегрираните в сградите възобновяеми енергийни източници и устойчивия транспорт.

ELENA може да покрие до 90% от разходите за подготовка на инвестиционната програма, включително технически проучвания и енергийни обследвания, бизнес и финансови планове, правна помощ, подготовка на обществени поръчки, обединяване на множество малки проекти и управление на проекта. В жилищния сектор се подкрепят както еднофамилни, така и многофамилни жилищни сгради. Обичайният минимален размер на инвестиционната програма е над 30 млн. евро, с тригодишен период за реализация.

ELENA е особено интересен за мащабиране на модел, при който множество малки инвестиции се обединяват в една инвестиционна програма. Така техническата помощ може да осигури подготовката, докато самите инвестиции се финансират от Социалния фонд за климата, национални програми или други инвестиционни инструменти.

---

[71] Достъпен тук: https://cinea.ec.europa.eu/funding-opportunities/calls-proposals/horizon-europe-eur-1011-million-under-new-european-bauhaus-facility_en

[72] Достъпен тук: https://www.eib.org/en/products/advisory-services/elena/index.htm

6.7. Европейски програми, които следва да бъдат проследявани

Наред с действащите инструменти съществуват европейски програми, чиито конкретни процедури за 2026 г. вече са приключили, но които са пряко релевантни за предложения в настоящия анализ модел. Те не следва да бъдат представяни като текущи възможности за кандидатстване, но е целесъобразно да бъдат проследявани.

Сред тях особено важна е LIFE Clean Energy Transition[73], и по-конкретно темата ENERPOV – Alleviating household energy poverty in Europe. Поканата за 2026 г. приключи през септември 2026 г. и затова не е включена сред актуалните възможности за кандидатстване. Тематичният ѝ обхват обаче е пряко свързан с настоящия анализ, тъй като разглежда енергийната бедност като многопластов проблем, изискващ координация между енергийни, жилищни, социални и други политики. Към настоящия момент няма официално публикувана дата за следваща ENERPOV процедура, поради което програмата следва да бъде наблюдавана, без да се посочва предполагаем срок.

Втора важна възможност за проследяване е Energy Poverty Advisory Hub – Technical Assistance[74]. EPAH предоставя техническа помощ на местни власти и организации, които работят в тясно сътрудничество с тях, за идентифициране на причините за енергийната бедност и разработване и изпълнение на местни решения.

След приключването на третата покана през 2026 г. EPAH обявява нови възможности за техническа помощ през 2027 и 2028 г. Това прави EPAH особено подходящ бъдещ инструмент за разработване и пилотно прилагане на предложения в настоящия анализ модел на местно ниво.

6.8. Карта на възможностите за финансиране

Инструмент	**Какво може да подкрепи**	**Достъп до ресурса**	**Статус към 30.09.2026 г.**
Social Climate Fund	Енергийна бедност, чисто отопление, енергийна ефективност, обновяване, временна подкрепа на доходите	Чрез националния Социален план за климата	2026–2032; българският план е в оценка от ЕК
Национален фонд за декарбонизация	Енергийна ефективност и ВЕИ в сгради	Национален финансов механизъм	Действащ инструмент
Програма „Околна среда“ 2021–2027	Подмяна на отопление на твърдо гориво и качество на въздуха	Основно чрез общински проекти; домакинствата са крайни получатели	В изпълнение
ПРР / Фонд за справедлив преход	Енергийно обновяване и ограничаване на енергийната бедност	Основно чрез национално/регионално програмиране	В изпълнение
Модернизационен фонд	Декарбонизация, енергийна инфраструктура и потенциална подкрепа за уязвими домакинства	Чрез национално програмиране	Действащ инструмент

[73] Достъпен тук: https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life/clean-energy-transition_en
[74] Достъпен тук: https://energy-poverty.ec.europa.eu/our-work/technical-assistance

Horizon Europe – New European Bauhaus Facility	Иновативни квартални модели, зелен преход, социално включване	Директно европейско кандидатстване	ОТВОРЕН – срок 01.12.2026 г.
ELENA – EIB	Подготовка на мащабни инвестиционни програми	Директно към ЕИБ	Действащ; без стандартен годишен конкурсен срок
EPAH Technical Assistance	Местни модели за справяне с енергийната бедност	Местни власти и организации, работещи с тях	2026 приключила; нови възможности през 2027 и 2028 г.
LIFE CET / ENERPOV	Интегрирани модели за справяне с енергийната бедност	Директно европейско кандидатстване	2026 приключила; следваща дата още не е обявена

6.9. Необходимост от интегриране на финансовите инструменти

Прегледът показва, че проблемът с достъпа до чисто отопление в България не може да бъде обяснен единствено с липса на финансов ресурс. Съществуват европейски и национални инструменти за енергийна ефективност, подмяна на отоплителни устройства, обновяване н а жилищния фонд, техническа помощ и разработване на нови модели.

Основният дефицит е липсата на функционална връзка между тези ресурси и домакинствата с най-висока степен на уязвимост.

Едно домакинство може да отговаря на социалните характеристики на енергийно бедно домакинство, но да не може да използва инвестиционен инструмент поради липса на собствен ресурс, неуреден жилищен статус, липса на техническа документация или невъзможност да премине през процедурата за кандидатстване. От друга страна, общината може да разполага с инвестиционна програма, но да няма достатъчен ресурс за индивидуална работа на терен, социална оценка, посредничество и последваща подкрепа.

Поради това различните финансови инструменти следва да се разглеждат като части от обща финансова архитектура, а не като самостоятелни програми. Грантовият ресурс следва да достига до домакинствата, които не могат да поемат инвестиционен риск; финансовите инструменти могат да обслужват домакинства и сгради с по-голям капацитет за участие; техническата помощ може да финансира подготовката на инвестициите; а европейските програми за иновации могат да бъдат използвани за разработване, пилотиране и оценка на нови модели. Това предполага преминаване от подход „домакинството търси подходяща програма“ към подход „системата идентифицира нуждата и насочва домакинството към подходящия ресурс“.

Именно така финансирането може да подкрепи предложения в настоящия анализ активен модел: идентифициране на уязвимите домакинства, теренна оценка, посредничество, техническа и административна помощ, избор на подходяща интервенция и свързването ѝ с конкретен източник на финансиране.

7. Бариери и корелации: защо настоящият модел изключва най-уязвимите

Проблемът с достъпа до мерките за чисто отопление не се изчерпва с наличието или липсата на финансиране. Анализът на българската рамка показва, че значителна част от бариерите възникват още на ниво допустимост и административен дизайн на програмите. Формално тези механизми са създадени с цел контрол, правна сигурност и защита на публичния ресурс, но на

практика част от тях функционират и като механизъм за изключване на домакинствата, които са в най-висока степен на енергийна и социална уязвимост. Един от най-чувствителните въпроси е обвързването на достъпа до мерките с формално уреден жилищен статут. При мащабни строителни интервенции, конструктивни промени или цялостно саниране изискването за ясно установена собственост и правна сигурност е разбираемо, тъй като става дума за трайна намеса в сградата и за значителен публичен ресурс. Проблемът възниква, когато същата логика започне да се прилага без разграничение и към интервенции с много по-нисък правен и технически риск като подмяна на отоплителен уред, доставка на оборудване, малки енергийни мерки или консултиране. В тези случаи държавата на практика започва да управлява правния риск чрез предварително изключване на част от домакинствата, вместо чрез пропорционален и диференциран подход към различните видове интервенции. Така формалната жилищна сигурност постепенно се превръща в условие за достъп до социална и климатична подкрепа, независимо че значителна част от най-енергийно бедните домакинства именно не разполагат с напълно уреден жилищен статут. Това е особено чувствително в българския контекст, където част от жилищната несигурност е резултат не от индивидуално поведение, а от десетилетия липса на последователна жилищна политика, ограничени инфраструктурни инвестиции и отсъствие на ефективни механизми за уреждане на жилищния статус в определени общности и територии. В част от ромските квартали и периферните населени места неформалната жилищна среда се е развивала в условия на дългогодишно институционално бездействие. Именно поради това автоматичното изключване на тези домакинства от програмите за чисто отопление създава риск климатичната политика да възпроизведе вече съществуващото социално изключване.

Сходен проблем възниква и при изискванията за адресна регистрация. Формално адресната регистрация е административен инструмент за идентификация и контрол. На практика обаче тя не винаги отразява реалното обитаване на жилището, особено при домакинства в несигурни жилищни условия, при вътрешна мобилност, при наследствени имоти с неуреден статут или в неформални квартали. В резултат част от домакинствата могат реално да живеят в дадено жилище, да използват отопление на дърва и въглища и да бъдат изложени на всички последици на енергийната бедност, но въпреки това да останат „невидими“ за програмата поради липса на съответствие с формалните административни критерии.

Тук се проявява по-широк проблем на настоящия модел, а именно тенденцията уязвимостта да се оценява основно през формално доказуеми обстоятелства, вместо през реалната социална и жилищна ситуация на домакинството. Това създава напрежение между административната логика на програмите и социалната логика на европейските инструменти, които изискват достигане именно до домакинствата в най-висок риск.

Особено показателен е и въпросът за техническата съвместимост на мерките. Част от жилищата, обитавани от енергийно бедни домакинства, не могат лесно да бъдат включени в стандартни решения за чисто отопление. В някои случаи липсва подходяща електрическа инфраструктура, в други жилищата са силно амортизирани, в трети пространствените характеристики или състоянието на сградата ограничават възможността за определени технологии.

Проблемът е, че стандартният модел на програмите често разглежда тези ограничения като основание за недопустимост, вместо като основание за адаптиране на интервенцията. Така техническата несъвместимост започва да функционира като допълнителен механизъм на

изключване. В резултат домакинствата, които живеят в най-лоши условия и имат най-висока нужда от подкрепа, могат да останат извън мерките именно защото стандартните решения не са съобразени с реалната им среда.

Това показва необходимостта от много по-гъвкав модел на интервенции, който да допуска различни нива и типове подкрепа — от по-ограничени технически решения и мерки за безопасно отопление до по-дълбоки интервенции там, където условията го позволяват. В противен случай системата рискува да достигне основно до жилища с по-висока степен на техническа пригодност, а не до домакинствата с най-висока степен на енергийна уязвимост.

Особено важен е и въпросът за административната тежест. Анализът показва, че сложността на процедурите сама по себе си функционира като механизъм за селекция. Колкото повече документи, проверки и формални изисквания съдържа една програма, толкова по-голяма става вероятността тя да бъде използвана успешно от домакинства с по-висока административна грамотност, по-добър достъп до информация и по-голяма способност за взаимодействие с институциите. Това не означава, че механизмите за контрол следва да бъдат премахнати , а че моделът на контрол трябва да бъде адаптиран към реалността на уязвимите групи. В противен случай системата започва да възнаграждава административния капацитет, вместо степента на нужда. Именно тук става особено важна ролята на теренната проверка, местната верификация, участието на общините, въвеждането на социалното посредничество и последващия мониторинг. Тези механизми позволяват част от тежестта да бъде прехвърлена от домакинството към институцията, което е особено важно при хора в крайна бедност, възрастни хора, семейства в риск и ромски общности с ниска степен на институционална интеграция.

Най-важният извод е, че тези бариери не действат изолирано една от друга. Те се наслагват и взаимно се усилват и именно това е механизмът, чрез който енергийната уязвимост постепенно се превръща в устойчив модел на социално изключване.

8. София като практически тест за социално справедлив преход към чисто отопление

София е първият град в България, в който климатичният преход вече започна да се материализира в конкретни местни политики, ограничения и инвестиции. Именно тук се прилагат едновременно мерки за подобряване качеството на въздуха, програми за подмяна на отоплителни устройства, нискоемисионни зони, проекти по Програма „Околна среда“, политики за градско развитие и инициативи, свързани с климатична неутралност. Това превръща столицата в практически тест за това дали преходът към чисто отопление може да бъде реализиран по социално справедлив начин.

Основният двигател на тези политики е дългогодишният проблем с качеството на атмосферния въздух. София продължава да бъде сред градовете с трайни превишения на нормите за фини прахови частици, като битовото отопление на дърва и въглища остава сред основните източници на зимно замърсяване в редица квартали. Именно поради това както националната рамка, така и местните политики на Столична община постепенно се насочват към ограничаване на замърсяващото отопление и ускоряване на прехода към по-чисти форми на отопление.

Тези процеси не могат да бъдат разглеждани изолирано от Националната програма за подобряване качеството на атмосферния въздух, която свързва пряко битовото отопление, общественото здраве, енергийната бедност и необходимостта от структурни мерки за намаляване на емисиите. Именно тази рамка започва постепенно да измества разбирането за отоплението като изцяло частен проблем на домакинството и го поставя в контекста на публичното здраве, социалната политика и градската среда. Националната програма признава, че проблемът с битовото отопление не може да бъде решен само чрез екологични ограничения, ако паралелно не бъдат адресирани бедността, ниската енергийна ефективност и ограничената способност на част от домакинствата да инвестират в алтернативи. Именно поради това връзката между въздух, отопление, бедност и здраве се превръща в един от ключовите проблеми на настоящия преход.

В този контекст особено значение придобиват проектите по Програма „Околна среда“ и LIFE, чрез които се финансират мерки за подмяна на отоплителни устройства и ограничаване на емисиите от битово отопление. Практически именно чрез тези инструменти европейска та политика за качество на въздуха започва да се превежда в реални ограничения и очаквания към домакинствата. Това е важно, защото за първи път климатичната и екологичната политика започват да навлизат директно в ежедневната социална реалност на хората — в начина, по който се отоплят, в месечните им разходи и в способността им да поддържат жилището си топло през зимата.

Най-значимият инструмент в София е програмата за подмяна на отоплителни устройства, финансирана по Програма „Околна среда“. Тя е първият мащабен модел за преход от отопление на дърва и въглища към по-чисти системи в български град. Програмата има безспорен потенциал от гледна точка на качеството на въздуха и намаляването на емисиите, но практическият опит от нейното изпълнение вече показва и част от структурните ограничения на настоящия модел. Достъпът до програмата продължава да бъде обвързан с административни и вещно правни критерии — доказване на собственост или право на ползване, наличие на документация, техническа съвместимост на жилището и способност за преминаване през сравнително сложна процедура. Именно тук започва да се проявява основното напрежение между екологичната логика на прехода и социалната реалност на част от домакинствата. Практическият опит показва, че домакинствата с най-висока зависимост от твърдо гориво невинаги са тези, които най-лесно достигат до програмите. В редица случаи именно домакинствата с най-висока степен на енергийна бедност срещат най-сериозни затруднения при участие поради неуреден жилищен статут, липса на пълна документация, нисък административен капацитет, ограничен достъп до информация или ниско доверие към институциите. Това е особено чувствително в периферните квартали и зоните с натрупана социална уязвимост, включително части от ромските квартали, където зависимостта от отопление на дърва и въглища остава най-висока.

Тези проблеми се вписват и в по-широкия контекст на Плана за интегрирано развитие на Столична община, който показва, че социалната и инфраструктурната уязвимост в града е силно териториално концентрирана. В определени квартали се натрупват едновременно ниски доходи, лошо качество на жилищната среда, ограничен достъп до услуги, енергийна неефективност и инфраструктурен дефицит. Именно поради това енергийната бедност в София не може да бъде разглеждана само като индивидуален проблем на отделното домакинство. Тя има ясно изразено пространствено измерение и е пряко свързана с дългогодишни модели на градско неравенство, сегрегация и неравномерно развитие на инфраструктурата. Това е особено важно в ромските квартали, където различните форми на уязвимост се натрупват най-силно и най-продължително.

При значителна част от ромските домакинства енергийната бедност не е изолиран проблем, свързан единствено с ниски доходи или с вида отопление. Тя е резултат от дългогодишно натрупване на жилищна несигурност, инфраструктурен дефицит, ограничен достъп до публични услуги, ниска енергийна ефективност на жилищата и слаба институционална интеграция. Именно поради това зависимостта от дърва и въглища в редица ромски квартали не може да бъде разглеждана като „избор на домакинството“, а като последица от ограничените алтернативи.

Именно тук се проявява и значението на Плана за действие за енергийна бедност, доколкото той започва да въвежда разбирането, че енергийната уязвимост не може да бъде измервана единствено чрез доходен критерий. Планът насочва вниманието към необходимостта от комбиниран подход, който да отчита качеството на жилището, достъпа до инфраструктура, енергийната ефективност и реалната способност на домакинствата да поддържат адекватно отопление. В контекста на София това е особено важно, защото значителна част от най-уязвимите домакинства живеят именно в квартали, където енергийната бедност, жилищната несигурност и социалната маргинализация се припокриват. Без подобен интегриран подход съществува риск политиките за чисто отопление да останат фокусирани върху техническата подмяна на уредите, без реално да адресират структурните причини за енергийната бедност.

Особено важен инструмент са нискоемисионните зони и ограниченията върху замърсяващото отопление. От гледна точка на общественото здраве и европейските ангажименти тези мерки са логични и неизбежни. Но те поставят и много по-дълбок въпрос, а именно какво се случва с домакинствата, които нямат реалистична възможност да преминат към алтернативно отопление. Това е особено важно в райони с ограничена газификация, слаба електрическа инфраструктура, ниска енергийна ефективност на жилищата и висока концентрация на бедност. В подобна среда преходът към електрическо отопление или термопомпи не е просто технологична подмяна. Той предполага стабилна електрическа инфраструктура, техническа пригодност на жилището, възможност за покриване на бъдещите енергийни разходи и дългосрочна финансова устойчивост.

Практическият опит на Столична община вече показва, че част от домакинствата изпитват сериозни притеснения относно бъдещите сметки за електроенергия. За много семейства страхът от по-високи разходи е реален фактор, който влияе върху готовността им да се откажат от дървата и въглищата. Това е особено характерно за възрастни хора, домакинства с нестабилни доходи и семейства, които вече изпитват затруднения да покриват текущите си разходи за отопление. В редица случаи се наблюдава и ниско доверие към институци ите и към устойчивостта на самия преход. Част от домакинствата се опасяват, че след първоначалната подмяна на отоплителното устройство няма да могат дългосрочно да поддържат новата система или да покриват текущите разходи. Това е особено видимо в квартали с натрупана бедност и дългогодишно ограничено институционално присъствие, където част от хората възприемат програмите като временни и несигурни.

Именно поради това преходът към чисто отопление не може да бъде изграден единствено около предоставяне на техника. Той изисква дългосрочна енергийна сигурност, доверие към институциите и практически изпълним модел, при който домакинствата реално могат да поддържат новото отопление без риск от връщане към дърва и въглища. Без паралелни мерки за енергийна ефективност, социална подкрепа, консултиране и управление на енергийните разходи

съществува реален риск част от най-уязвимите домакинства да останат едновременно най-засегнати от замърсяването и най-слабо способни да участват в прехода към чисто отопление.

9. Предложен модел за достъп

Новият модел трябва да промени логиката на допустимост. Не е достатъчно да се каже, че програмата е отворена за уязвими групи. Трябва да се създаде механизъм, който компенсира реалните бариери пред участието. Механизмът следва да включва следните елементи:

- Статутът на енергийна бедност трябва да води до програмно предимство, като приоритет да е 100% финансиране при нужда, опростена процедура и техническа помощ.
- Фактическото обитаване трябва да може да се доказва чрез общинска проверка - социална оценка, декларация, комунални сметки или теренна проверка.
- Видът на интервенцията трябва да определя тежестта на документите: по-лека процедура за малки мерки и по-строга за строителство.
- Общините, социалните услуги и медиаторите трябва да бъдат част от изпълнението, а не само от консултациите.
- Мониторингът трябва да отчита достигнати енергийно бедни домакинства, наематели, хора с увреждания, домакинства без уредена собственост и територии с висок риск.

10. План за нормативни и програмни промени

Планът е структуриран в три периода: 2026 г., 2027–2030 г. и след 2030 г. През 2026 г. целта е да не бъдат заложени изключващи критерии в новите програми. До 2030 г. трябва да се изгради свързана система. След 2030 г. чистото отопление трябва да бъде постоянна част от социалната, жилищната и енергийната политика.

10.1. Краткосрочни действия – 2026 г.

Мярка	Институция	Нормативен акт / програма	Срок	Индикатор	Риск
Алтернативни доказателства за фактическо обитаване при подмяна на уреди и малки интервенции	Министерство на регионалното развитие и благоустройството; Министерство на труда и социалната политика; общини	Насоки по Социалния план за климата; Наредба за енергийна бедност; общински правила	до края на 2026 г.	Приети насоки, които допускат общинско удостоверяване, социална оценка, декларация или документ за комунални услуги	Правен риск при имоти без уреден статут; нужно разграничаване по вид интервенция
Статут „енергийна бедност“ като приоритетен вход към чисто отопление	Министерство на енергетиката; Министерство на труда и социалната политика; Агенция за социално подпомагане	Закон за енергетиката; Наредба за енергийна бедност; Социален план за климата	2026 г.	Статутът е критерий за приоритет и по-висок интензитет на финансиране	Статутът да остане само удостоверителен
Пилотни общински екипи за идентифициране на уязвими домакинства	Общини; Агенция за социално подпомагане; неправителствени организации	Социален план за климата; техническа помощ; Програма „Развитие на човешките ресурси“	2026 г.	Пилотни интервенции в общини с висока енергийна бедност и проблеми с качеството на въздуха	Недостатъчен местен капацитет; формално изпълнение без теренна работа
Опростяване на кандидатстването	Управляващи органи; Министерски съвет; общини	Насоки по Социалния план за климата и програмите със споделено управление	2026 г.	Съкратен списък с документи; служебно събиране на данни; възможност за кандидатстване с посредник	Администрациите да прехвърлят тежестта върху кандидатите
Социални индикатори в мониторинга	Администрация на Министерския съвет; управляващи органи; общини	Постановление № 24/2025; мониторинг на Социалния план за климата	2026 г.	Отчитане на достигнати енергийно бедни домакинства, наематели, хора с	Да се отчитат само брой уреди, сгради и спестена енергия

				увреждания и жилищно уязвими групи	

10.2. Средносрочни действия – 2027–2030 г.

Мярка	Институция	Нормативен акт / програма	Срок	Индикатор	Риск
Нормативно уреждане на програмни последици от статута „енергийна бедност“	Народно събрание; Министерство на енергетиката; Министерство на труда и социалната политика	Закон за енергетиката; Закон за енергийната ефективност; подзаконови актове	2027–2028 г.	Статусът дава приоритетен достъп до определени инвестиционни мерки	Съпротива срещу автоматизирано насочване; защита на лични данни
Специален прозорец за уязвими домакинства в Националния фонд за декарбонизация	Министерство на енергетиката; Министерство на финансите; Национален фонд за декарбонизация	Правила на Националния фонд за декарбонизация	2027 г.	Отделен прозорец с безвъзмездна финансова подкрепа, техническа помощ и без предварително съфинансиране	Фондът да бъде ориентиран основно към кредитоспособни бенефициенти
Механизъм за наематели	Министерство на регионалното развитие и благоустройството; общини	Програмни насоки; специални договорни правила	2027–2029 г.	Схема с тристранно съгласие: наемател, собственик, програма/община	Собственици да повишат наемите след инвестицията
Интегрирана информационна пътека между социална оценка, енергийна бедност и инвестиционни програми	Министерство на труда и социалната политика; Министерство на енергетиката; Агенция за социално подпомагане; Държавна агенция „Електронно управление“	Наредба за енергийна бедност; Закон за електронното управление; програмни системи	2027–2030 г.	Служебно насочване към подходящи мерки	Фрагментация на регистрите; ниско доверие; забавяне в дигитализацията
Квартални и общностни пилотни интервенции за райони с неформални жилища	Общини; Министерство на регионалното развитие и благоустройството; Министерство на околната среда и водите	Програма „Околна среда“; Програма „Развитие на регионите“; Социален план за климата	2027–2030 г.	Пакети: чисто отопление, консултиране, правна помощ, инфраструктурна оценка	Политическа чувствителност; риск от стигматизация; трудности при устройствените режими

10.3. Дългосрочни действия – след 2030 г.

Действие	Водеща институция	Нормативен акт / програма	Индикатор	Основен риск
Интегриране на чистото отопление в жилищната политика	МРРБ, МЕ, МТСП	Национална жилищна стратегия; дългосрочна стратегия за сграден фонд	Чистото отопление е част от жилищната политика	Проблемът да остане само енергиен
Постоянен механизъм за подкрепа на енергийно бедни домакинства	МЕ, МТСП, АСП	Закон за енергетиката; Закон за социално подпомагане	Устойчив механизъм след Социалния фонд за климата	Зависимост от временни проектни схеми
Дългосрочна програма за уязвими квартали	МРРБ, общини, НСОРБ	Програма „Развитие на регионите“; бъдеща многогодишна финансова рамка	Интегрирани квартални инвестиции	Продължаваща сегрегация и инфраструктурен дефицит
Система за превенция на енергийна задлъжнялост	МТСП, АСП, КЕВР, МЕ	Социални трансфери; енергийна защита	Намален дял домакинства с просрочени сметки	Новото отопление да създаде нова бедност
Постоянен социален мониторинг на климатичния преход	МС, МЕ, МТСП, НСИ, общини	Национални климатични и социални политики	Годишен доклад за уязвими групи и чисто отопление	Липса на данни за реално достигнатите домакинства

11. Практически препоръки за програмния дизайн

Анализът на европейската и националната рамка показва, че основното предизвикателство пред програмите за чисто отопление в България не е единствено осигуряването на финансов ресурс, а способността на мерките да достигнат до домакинствата, които са най-силно изложени на енергийна бедност и социално изключване. Именно поради това въпросът за програмния дизайн има ключово значение. От начина, по който са изградени критериите за допустимост, процедурите, механизмите за контрол и моделът на изпълнение, зависи дали преходът към чисто отопление ще намали съществуващите неравенства или ще ги възпроизведе в нова форма.

Един от основните изводи е, че различните видове интервенции не следва да бъдат третирани по еднакъв начин от гледна точка на правния и административния риск. В настоящия модел често се прилага сходна логика към всички мерки, независимо дали става дума за цялостно строително обновяване, подмяна на отоплителен уред, доставка на оборудване или консултиране. Това води до ситуация, при която дори интервенции с ограничен технически и правен риск могат да останат практически недостъпни за домакинства с неуреден жилищен статут.

Подобен подход създава непропорционален ефект върху най-уязвимите групи. При мащабни строителни дейности държавата има легитимен интерес да изисква висока степен на вещно правна сигурност и техническо съответствие. Но при мерки като подмяна на отоплителен уред, предоставяне на по-безопасно и по-чисто оборудване или енергийно консултиране прилагането на същия стандарт не е непременно необходимо. В тези случаи по-гъвкавият режим на допустимост би позволил на програмите да достигнат до домакинства, които иначе биха останали изцяло извън прехода към чисто отопление.

Това е особено важно в контекста на ромските квартали, периферните населени места и общностите с дългогодишна жилищна несигурност. Част от тези домакинства живеят в среда, в която липсата на пълна административна и вещно правна уреденост е резултат от исто рически натрупани дефицити в жилищната политика и инфраструктурното планиране, а не просто от индивидуално неизпълнение на нормативни изисквания. Именно поради това автоматичното изключване на тези групи от програмите би противоречало на социалната логика на европейските инструменти за справедлив преход.

Анализът показва също, че при домакинствата в дълбока енергийна бедност дори минималното изискване за съфинансиране може да се превърне в сериозна бариера за участие. Това е особено валидно за възрастни хора, самотни родители, многодетни семейства и домакинства, които вече изпитват затруднения да покриват текущите си разходи за отопление. В подобен контекст моделите, основани на частично самоучастие, често водят до парадоксален резултат — домакинствата с най-нисък капацитет за участие остават извън програмите, въпреки че именно те са сред основните целеви групи.

Поради това при домакинства с призната енергийна бедност и доказана невъзможност за съфинансиране следва да се предвижда много висок или пълен интензитет на безвъзмездна подкрепа. В противен случай съществува риск програмите да функционират по-скоро като инвестиционен механизъм за домакинства с относително стабилен социален статус, отколкото като инструмент за защита на най-уязвимите.

Особено чувствителен проблем е моделът на предварително финансиране. Част от съществуващите механизми предполагат домакинството първоначално да поеме разхода, а впоследствие да получи компенсация или възстановяване на средства. За значителна част от енергийно бедните домакинства подобен модел е неприложим. Те не разполагат с финансов резерв, достъп до кредитиране или възможност да поемат дори временен разход. Именно поради това при най-уязвимите групи е необходим модел, при който финансирането достига директно до изпълнителя или общината, без домакинството да бъде поставяно в ситуация първо да осигури ресурс, с който не разполага. Това е важно не само от социална гледна точка, но и от гледна точка на реалното участие в програмите.

Същевременно анализът показва, че настоящият модел на кандидатстване често предполага сравнително висока степен на административна и дигитална грамотност. Онлайн процедури, множество документи, кратки срокове и сложни изисквания могат да бъдат преодолими за домакинства с по-висок административен капацитет, но създават сериозна бариера за хора в крайна бедност, възрастни хора, домакинства в изолирани райони и част от ромските общности. Това означава, че социално справедливият модел не може да бъде изграден единствено около пасивно кандидатстване. Необходимо е много по-активно участие на общините, социалните служби, медиаторите и местните организации, които вече работят с уязвими групи и познават реалната ситуация на терен. Именно тези структури могат да изпълнят ролята на посредник между програмата и домакинствата, които иначе биха останали извън обхвата на мерките.

Особено важно е и изграждането на механизми за служебен обмен на информация между институциите. В момента част от програмите продължават да изискват от домакинствата многократно предоставяне на данни, с които публичната администрация вече разполага. Това увеличава административната тежест и затруднява именно хората с най-нисък административен капацитет. По-ефективният подход предполага институциите да поемат по-голяма част от процеса по верификация, вместо тази тежест да бъде прехвърляна изцяло върху домакинството.

Важен въпрос е и включването на наемателите. В настоящия модел голяма част от мерките са ориентирани предимно към собственици на жилища, което създава риск значителна част от домакинствата в енергийна бедност да останат извън подкрепата. Това е особено чув ствително в контекста на уязвими семейства, живеещи под наем или в нестабилни жилищни отношения. В тези случаи е необходимо да се търсят по-гъвкави модели, включително механизми, при които общината, собственикът и ползвателят участват съвместно в процеса на изпълнение на мярката. Подобен подход би позволил да се избегне ситуация, при която домакинства в реална нужда остават извън прехода към чисто отопление единствено поради липса на собственост върху жилището.

Същевременно програмният дизайн следва да отчита необходимостта от баланс между достъпност и контрол. Рискът от злоупотреби е реален и не следва да бъде подценяван, особено при мащабни публични инвестиции. Проблемът е, че в българския модел този риск често се управлява чрез натрупване на все повече документи, формални изисквания и административни процедури. На практика това не винаги води до значително по-добра защита на публичния ресурс, но почти сигурно намалява участието на най-бедните и най-уязвимите домакинства.

По-ефективният подход предполага преместване на фокуса от предварителната административна тежест към теренната проверка, местната верификация, ангажиране на общинската отговорност и въвеждане на последващия контрол върху реалното изпълнение и използване на мерките. Именно този модел ще позволи едновременно защита на публичния ресурс и по-висока социална достижимост, както и по-реално включване на домакинствата, които традиционно остават извън стандартните инвестиционни механизми.

В заключение, анализът показва, че успехът на програмите не следва да се измерва единствено чрез технически индикатори като брой подменени уреди, усвоени средства или постигнати енергийни спестявания. Социалната логика на европейските инструменти изисква оценка и на това дали мерките реално намаляват енергийната бедност, подобряват качеството на живот и достигат до домакинствата с най-висока степен на уязвимост. В противен случай

съществува риск програмите формално да изпълнят своите технически цели, но да не променят моделите на социално изключване, които стоят в основата на енергийната бедност в България.

12. Препоръки за управление и координация на политиките

Един от основните проблеми на настоящата рамка е, че управлението на политиките за чисто отопление остава силно секторно фрагментирано. Министерството на енергетиката развива рамката за енергийна бедност и декарбонизацията. Министерството на труда и социал ната политика и Агенцията за социално подпомагане работят със социалната уязвимост. Министерството на регионалното развитие и благоустройството отговаря за жилищната и устройствената рамка. Министерството на околната среда и водите управлява значителна част от програмите за качество на въздуха. Общините изпълняват мерките на местно ниво. Но между тези системи все още липсва достатъчно силен оперативна рамка на управление, който да превежда различните политики в единна пътека за домакинството. Именно поради това първата ключова препоръка е създаването на постоянен междуинституционален механизъм за координация на политиките за енергийна бедност и чисто отопление. Такъв механизъм следва да включва Министерството на енергетиката, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на околната среда и водите, Агенцията за социално подпомагане, Националното сдружение на общините и представители на общините с най-високи нива на енергийна бедност. Без подобна координация съществува риск всяка система да продължи да работи със собствени критерии, индикатори и процедури, без реално да се изгражда общ модел за достигане до уязвимите домакинства.

Необходимо е също изграждането на интегриран механизъм за идентифициране на уязвимите домакинства. В момента различните институции разполагат с частична информация. Социалната система има данни за доходи и социален статус, общините познават местната жилищна среда, енергийните институции работят с критерии за енергийна бедност, здравните и образователните системи идентифицират част от рисковете за децата. Липсва обаче практически функциониращ модел, който да обединява тази информация и да позволява по-активно насочване на подкрепата. Именно поради това е необходимо изграждането на регистър или интегрирана система за идентифициране на енергийно уязвими домакинства, която да позволява служебен обмен на данни и по-активен модел на подкрепа. Особено важна е ролята на общините. Анализът показва, че енергийната бедност има силно териториално измерение и че универсалните национални модели трудно могат да отчетат локалните различия в жилищната среда, инфраструктурата и социалната уязвимост. Именно поради това общините следва да бъдат разглеждани не само като административни изпълнители на програми, а като ключови партньори в идентифицирането, верификацията и достигането до уязвимите домакинства. Това предполага по-силна роля на местните социални услуги, кварталните медиатори, мобилните екипи и теренната работа.

Особено важно е да се изгради и по-гъвкав модел за допустимост при нискорискови интервенции. В момента значителна част от програмите прилагат сходна логика на допустимост към всички мерки, независимо от реалния правен и технически риск. Това означава, че дори при подмяна на отоплителен уред или доставка на оборудване често се изисква ниво на вещно правна сигурност, което изключва част от най-уязвимите домакинства. Необходим е по-пропорционален

подход, който да прави разграничение между строителни интервенции с висок правен риск и по-леки мерки, свързани с отоплението и енергийната сигурност на домакинството.

Важен елемент от управлението на политиките е и изграждането на устойчив модел за мониторинг и оценка. В момента голяма част от програмите измерват успеха основно чрез технически показатели — брой подменени уреди, намалени емисии или усвоени средства. Това е недостатъчно в контекста на Социалния фонд за климата. Необходимо е системата да измерва и социалния ефект на мерките — дали програмите достигат до домакинства в дълбока енергийна бедност, до семейства с деца, до ромски квартали и до хора в жилищна несигурност. Без подобен мониторинг съществува риск програмите формално да изпълняват екологичните си цели, без реално да намаляват социалната уязвимост.

Накрая, управлението на прехода към чисто отопление изисква и промяна в начина, по който институциите разбират самата цел на политиката. Ако системата продължи да разглежда домакинството основно като технически бенефициент на енергийна мярка, съществува ри ск политиките да останат административно ефективни, но избирателно насочени и недостигащи до социално изключени групи. Социално справедливият преход предполага много по-активен модел на държавно и общинско присъствие, при който институциите не просто администрират програми, а активно да изграждат пътека за достигане до хората, които най-трудно могат сами да достигнат до системата.

Ниво	**Институция**	**Основни препоръки**	**Необходими промени**	**Очакван ефект**	**Основен риск при липса на действие**
Национално	Министерство на енергетиката	Обвързване на статута „енергийна бедност“ с автоматичен достъп до инвестиционни програми; въвеждане на 100% финансиране за най-уязвимите домакинства; създаване на механизъм за за щита от енергийна задлъжнялост	Промени в Наредбата за енергийна бедност; интеграция със Социалния план за климата; програмни промени в схемите за чисто отопление	Реален достъп на домакинствата в енергийна бедност до мерките	Статутът „енергийна бедност“ да остане формален и без практическо въздействие
Национално	Министерство на труда и социалната политика	Интегриране на социалната система в програмите за чисто отопление; въвеждане на социална оценка;	Интеграция между АСП и климатичните програми; промени в механизмите за	По-добро достигане до домакинства с комплексна уязвимост и деца в риск	Най-уязвимите домакинства да останат извън програмите

		използване на медиатори и теренна работа; специален фокус върху децата	социално подпомагане		
Национално	Министерство на регионалното развитие и благоустройството	Разработване на механизми за участие на домакинства в жилищна несигурност; по-гъвкави режими за нискорискови интервенции; интегриране на енергийната бедност в жилищната политика	Национална жилищна стратегия; промени в програмните насоки и устройствената рамка	Намалява не на изключването поради неуреден жилищен статус	Жилищната несигурност да продължи да функционира като бариера
Национално	Министерство на околната среда и водите	Интегриране на социални критерии в програмите за качество на въздуха; развитие на квартални модели за интервенция	Промени в Програма „Околна среда“ и мерките за качество на въздуха	По-силен фокус върху социално изключени групи в екологичните политики	Нискоемисионните политики да имат непропорционален социален ефект
Национално	Агенция за социално подпомагане	Активно идентифициране и насочване на енергийно бедни домакинства; участие в интегрирани механизми за подкрепа	Служебен обмен на данни; интеграция със системите за енергийна бедност	По-активен модел на достигане до уязвими домакинства	Пасивен модел, зависим от самоинициатива на домакинствата
Национално	Национално сдружение на общините	Методическа и техническа подкрепа за общините; разработване на общи модели за работа с уязвими групи	Национални насоки и общински модели	Намалява не на различията между общините	Слабите административно общини да изостанат
Местно	Столична община	Разработване на квартален модел за диагностика на енергийната бедност; използване на медиатори; работа	Интеграция между социални, жилищни и енергийни политики	По-добро достигане до ромски квартали и територии с висока уязвимост	Програмите да достигат основно до административно подготвени и информирани групи

		на терен; общинска верификация при липса на документация			
Местно	Столична община	Разработване на механизми за последваща подкрепа след подмяна на отоплителни устройства	Общински механизми за мониторинг и подкрепа	Намаляване на риска от връщане към твърдо гориво	Домакинствата да не могат да поддържат новото отопление
Местно	Столична община	Интегриране на политиките за чисто отопление с Плана за интегрирано развитие на София	Координация между градско развитие, социална политика и качество на въздуха	Териториално насочени интервенции	Запазване на пространствените неравенства
Местно	Общини	Изграждане на механизми за обхват и мобилни екипи; интегрирани местни данни за енергийна бедност	Общински механизми за координация	По-добро достигане до трудно достижими домакинства	Част от уязвимите групи да останат невидими за системата
Местно	Общини	Развитие на квартални модели за работа в територии с концентрация на бедност и енергийна уязвимост	Интегрирани местни програми	По-ефективни и таргетирани интервенции	Универсалните мерки да не отчитат локалните различия

13. Заключение

Достъпът до чисто отопление постепенно се превръща в един от най-ясните тестове за това дали климатичният преход в България ще бъде не само екологично ефективен, но и социално справедлив. Именно в тази сфера най-видимо се пресичат няколко системи, които дълго време са функционирали относително отделно една от друга — социална политика, жилищна политика, енергийна политика, здравна политика и политиките за качество на атмосферния въздух. Разширяването на европейската система за търговия с емисии към сградите и транспорта прави това пресичане още по-видимо, защото разходите на прехода вече ще се усещат пряко от домакинствата.

В българския контекст този процес е особено чувствителен. За значителна част от домакинствата отоплението с дърва и въглища не е въпрос на предпочитание, а резултат от ограничени доходи, лошо качество на жилището, липса на алтернативна инфраструктура и

отсъствие на реалистична възможност за инвестиция в по-чисто отопление. Именно поради това въпросът за достъпа до чисто отопление не може да бъде разглеждан само като техническа мярка за декарбонизация. Той е пряко свързан с начина, по който държавата разбира социалната функция на климатичния преход.

Анализът показва, че българската нормативна и програмна рамка вече съдържа значителна част от необходимите елементи — дефиниции за енергийна бедност, механизми за социално подпомагане, програми за подмяна на отоплителни устройства, мерки за енергийна ефективност и достъп до европейско финансиране. Проблемът не е в пълната липса на инструменти. Проблемът е, че системата все още не е организирана по начин, който гарантира, че тези инструменти реално достигат до домакинствата с най-висока степен на уязвимост.

Именно тук се проявява основното напрежение в настоящия модел — разликата между формалната допустимост и реалната нужда. В значителна част от случаите достъпът до програмите продължава да зависи не само от степента на енергийна бедност, а и от способността на домакинството да бъде разпознаваемо за административната система. Това означава наличие на документи за собственост, адресна регистрация, техническа документация, достъп до информация, административна грамотност и способност за преминаване през процедурите.

На практика обаче именно домакинствата с най-висока степен на енергийна бедност често са тези, които не могат лесно да изпълнят подобни изисквания. Част от тях живеят в неформални жилища или наследствени имоти с неуреден статут. Други реално обитават дадено жилище, но нямат формална адресна регистрация. Трети са възрастни хора, самотни родители или семейства в периферни населени места, които не разполагат с административен капацитет, достъп до цифрови услуги или достатъчно доверие към институциите, за да преминат самостоятелно през сложен процес на кандидатстване.

Така се създава риск системата постепенно да започне да възнаграждава административната стабилност, а не степента на нужда. Домакинствата, които са по-добре интегрирани в институционалната среда, по-лесно достигат до програмите, докато част от най-уязвимите остават практически невидими. Именно това е и най-съществения риск пред българската рамка в контекста на Социалния фонд за климата — публичният ресурс формално да бъде насочен към енергийна бедност, но да не достигне до хората, които са най-силно изложени на последствията от прехода.

Този проблем е особено чувствителен при ромските общности и домакинствата в дългогодишна жилищна несигурност. В значителна част от случаите става дума за общности, които десетилетия наред са останали извън последователна жилищна политика, извън адекватна инфраструктура и извън устойчиво институционално присъствие. Именно поради това уязвимостта при тях не е само доходна. Тя е едновременно социална, жилищна, административна и териториална. Ако програмите за чисто отопление продължат да бъдат изграждани основно около стандартен административен модел на кандидатстване, съществува реален риск част от тези домакинства да останат извън прехода към чисто отопление, независимо че именно те са сред най-зависимите от замърсяващи форми на отопление.

Следователно основният въпрос вече не е дали държавата разполага с достатъчно програми или нормативни основания за действие. Въпросът е дали системата е способна активно да достига до домакинствата в най-висок риск и да превежда установената уязвимост в реален

достъп до подкрепа. Това изисква съществена промяна в логиката на политиките. Досегашният модел е предимно пасивен — държавата създава програма, определя критерии и очаква домакинството само да разпознае възможността, да докаже нуждата си и да премине през административния процес. Този подход може да функционира при домакинства с относително стабилен социален и административен статус, но не е достатъчен при групите, които са в най-висока степен на енергийна и социална уязвимост.

Именно поради това следващият етап от развитието на българската рамка трябва да бъде свързан с преминаване към много по-активен модел на подкрепа. Това означава държавата и общините да не функционират само като администратори на финансиране, а и като активни посредници, които идентифицират домакинствата в риск и работят на терен, като използват социална и общинска верификация, осигурят подпомагане в процеса на преминаването на потенциалните потребители през процедурите и изградят реална връзка между социалната система и програмите за чисто отопление.

Това е особено важно, защото енергийната бедност не е просто въпрос на ниски доходи. Тя е форма на социално изключване, която засяга здравето, качеството на жилището, достъпа до услуги, образователната среда на децата и способността на домакинството да участва пълноценно в обществения живот. В този смисъл преходът към чисто отопление не следва да бъде разглеждан само като климатична мярка. Той е част от по-широкия въпрос дали държавата е способна да изгради модел на преход, който намалява, а не задълбочава съществуващите социални неравенства.

Именно затова успехът на политиките не следва да се измерва единствено чрез брой подменени отоплителни устройства или постигнати енергийни спестявания. Реалният тест за социалната справедливост на прехода ще бъде дали домакинствата, които исторически са останали извън ефективната жилищна, социална и енергийна политика, действително ще бъдат включени в него. Климатичният преход ще бъде социално устойчив само ако държавата приеме, че енергийната бедност не е периферен социален проблем, а структурен риск за успешното прилагане на самата климатична политика.

Приложение: публично достъпни документи и инструменти

- Регламент (ЕС) 2023/955 за създаване на Социален фонд за климата (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj/bul)
- Директива (ЕС) 2023/959 относно разширяване на системата за търговия с емисии (https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj/bul)
- Директива (ЕС) 2023/1791 относно енергийната ефективност (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32023L1791)
- Директива (ЕС) 2024/1275 относно енергийните характеристики на сградите (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32024L1275)
- Директива (ЕС) 2024/2881 относно качеството на атмосферния въздух (https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2881/oj/bul)
- Препоръка (ЕС) 2023/2407 относно енергийната бедност (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32023H2407)
- Насоки на Европейската комисия за Социалните планове за климата (https://commission.europa.eu/document/download/8915fc4b-5614-4082-b4cb-d308cf6aa0cf_en)
- Energy Poverty Advisory Hub (https://energy-poverty.ec.europa.eu/)
- EPAH Handbook – A Guide to Energy Poverty Diagnosis (https://energy-poverty.ec.europa.eu/system/files/2024-05/EPAHhandbook_diagnosis_finalpdf.pdf)
- Bank watch checklist for Social Climate Plans (https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2025/03/2025_03_Reforming-with-purpose_A-checklist-of-reforms-and-investments-for-the-EUs-national-social-climate-plans.pdf)
- ODYSSEE-MURE policy brief on energy poverty measures (https://www.odyssee-mure.eu/publications/policy-brief/energy-poverty-measures-eu-epov-eed.pdf)
- Проект на Социален план за климата на Република България (https://www.strategy.bg/bg/public-consultations/11203)
- Постановление № 24/2025 (https://www.strategy.bg/bg/pris/legal-information/postanovleniia/164990)
- Проект на Наредба за критериите за енергийна бедност (https://www.strategy.bg/files/pc/1770711118_eFyZLZhC.pdf)
- Закон за енергетиката (https://lex.bg/laws/ldoc/2135475623)
- Закон за енергийната ефективност (https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136500695)
- Закон за енергията от възобновяеми източници (https://lex.bg/laws/ldoc/2135707684)
- Закон за социално подпомагане (https://lex.bg/laws/ldoc/2134405633)
- Закон за устройство на територията (https://lex.bg/laws/ldoc/2135163904)
- Закон за чистотата на атмосферния въздух (https://lex.bg/laws/ldoc/2134125289)
- Програма „Околна среда“ 2021–2027 (https://www.eufunds.bg/bg/opos)
- Програма „Развитие на регионите“ 2021–2027 (https://www.eufunds.bg/bg/oprd)
- Национален план за възстановяване и устойчивост (https://www.nextgeneration.bg/)

Фондация „Тръст за социална алтернатива“ работи за прекъсване на порочния кръг на бедността чрез създаване на възможности за образователен, професионален и икономически успех на хора от пренебрегнати общности в България.

Тръст за социална алтернатива подкрепя инициативи с доказан потенциал за дългосрочно въздействие, широк обществен обхват и устойчивост. Насърчава решения, които осигуряват равен достъп до качествено образование, укрепват връзките между институциите и местните общности и допринасят за намаляване на социалните неравенства, като създават устойчиви възможности за развитие.

ТРЪСТ
ЗА СОЦИАЛНА
АЛТЕРНАТИВА